Deutscher Bundestag
13. Wahlperiode

Drucksache 13/3679

06. 02. 96

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Siedlungsentwicklung und Siedlungspolitik

Nationalbericht Deutschland (Habitat II)

Zugeleitet mit Schreiben des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau vom 24. Januar 1996.

Inhalt

Einführung

Habitat II ist eine von der Vollversammlung der Vereinten Nationen beschlossene Weltkonferenz zu Fragen der menschlichen Siedlungen. Sie wird im Juni 1996 in Istanbul, Türkei stattfinden, zwanzig Jahre nach der ersten Weltkonferenz 1976 in Vancouver, Kanada (Habitat I). Die VN-Generalversammlung hat für Habitat II die Themen "Angemessene Unterkunft für Alle" und "Nachhaltige Siedlungen in einer zur Verstädterung strebenden Welt" festgelegt. Im Mittelpunkt der Konferenz stehen deshalb die Städte und der weltweit zu beobachtende Verstädterungsprozeß.

Die Herausforderungen sind seit Vancouver dramatisch gewachsen. Täglich wächst die Weltbevölkerung um mehr als 250.000 Menschen. Die bisherigen Anstrengungen reichen nicht aus, um eine allgemeine Mindestversorgung zu gewährleisten. Gleichzeitig wächst der Anteil der in Städten lebenden Bevölkerung. In Europa und Amerika leben schon heute drei von vier Menschen in Städten. Im Jahr 2005 wird nach Prognosen der VN jeder zweite Mensch in einer Stadt leben. Auch in der Dritten Welt wird damit die Stadt zum dominierenden Lebensraum.

In den Städten konzentrieren sich Güterproduktion, Energie- und Stoffumsätze sowie Verkehrsleistungen. Unbestritten tragen die Städte nicht nur Verantwortung für ihre jeweilige lokale Umweltsituation, sondern zunehmend auch für die globalen ökologischen Probleme. Die Konsequenzen eines Wirtschafts- und Wohlstandswachstums - beispielsweise der steigende Freiflächenkonsum für Siedlungszwecke und die wachsenden Mobilitätsansprüche - finden in den Städten ihren räumlichen Ausdruck; die Städte sind der Ort, wo die Probleme ressourcenverzehrender und umweltbelastender Lebensstile und Wirtschaftsformen, die weltweit die natürlichen Ressourcen und Ökosysteme gefährden, am deutlichsten und drängendsten zu spüren sind. Die Chancen einer globalen Politik für nachhaltige Entwicklung entscheiden sich demnach in den Städten.

Habitat II will darauf aufmerksam machen, daß der Verstädterungsprozeß Probleme verursacht, gleichzeitig aber auch Chancen enthält, die Lebens- und Umweltbedingungen der Menschen dauerhaft zu verbessern. Die Bundesregierung greift dies auf. Deutschland hat sich wie die anderen Unterzeichnerstaaten in der Agenda 21 der Rio-Konferenz zu Umwelt und Entwicklung verpflichtet, in seiner Siedlungspolitik das Ziel einer nachhaltigen Entwicklung zu verfolgen und auch im europäischen Rahmen zu fördern. Als Teil der "reichen Industriegesellschaft" trägt Deutschland eine besondere Verantwortung, nachhaltige Entwicklung zu initiieren; viele Ursachen der weltweiten ökologischen Probleme liegen in den Industrieländern. Zum Beispiel verbraucht ein Viertel aller Menschen, die in den reichen Industrieländern leben, drei Viertel aller Primärenergie.

In der Vorbereitung der VN-Weltkonferenz Habitat II sieht die Bundesregierung die Chance, den Beitrag der Städte zum globalen ökologischen Gleichgewicht zu definieren und an praktischen Maßnahmen zu demonstrieren. Es sollen Projekte und Lösungsansätze im Sinne des "Best Practice" vorgestellt werden. Der vorliegende Nationalbericht vermittelt, wie in Deutschland Siedlungspolitik verstanden und betrieben wird, um die Lebens- und Umweltbedingungen der Menschen dauerhaft zu verbessern. Der Bericht bemüht sich dabei um eine auch für Nichtfachleute beziehungsweise für mit den Gegebenheiten in Deutschland nicht so vertraute ausländische Leser verständliche Darstellung. Dies erklärt die zum Teil grundlegenden und vereinfachenden Aussagen des Berichts.

Der Bericht hat fünf Teile: Im ersten Teil, "Grundlagen der Siedlungspolitik in Deutschland", wird zunächst im Überblick erklärt, was in Deutschland Mitte der neunziger Jahre unter Siedlungspolitik verstanden wird und auf welche institutionellen und finanziellen Grundlagen sie sich stützt.

Im zweiten Teil, "Siedlungssystem und Siedlungsentwicklung", wird auf der Grundlage verschiedener Indikatoren ein aktuelles Bild des Siedlungssystems und der Siedlungsentwicklung gezeichnet. Aspekte der Umweltbelastung und der Umweltqualität, der wirtschaftlichen und sozialen Situation in den Städten, der Wohnsituation und der Wohnungsversorgung der Bevölkerung sowie die städtische Infrastrukturausstattung stehen im Mittelpunkt dieser Darstellung.

Im dritten Teil, "Aufgaben der Siedlungspolitik", wird die Frage nach den wichtigsten absehbaren Aufgaben der Siedlungspolitik in Deutschland beantwortet. Darauf baut der vierte Teil, "Ausgewählte Konzepte und Maßnahmen der Siedlungspolitik", mit konkreten Überlegungen und positiven Beispielen als Beleg für die Nutzung von schon bestehenden Handlungsspielräumen auf. Er zeigt,

- wie eine ressourcenschonende und umweltverträgliche Siedlungs- und Stadtentwicklung gefördert wird,
- wie die Lebensbedingungen von wirtschaftlich und sozial benachteiligten Gruppen verbessert werden,
- wie eine angemessene Wohnungsversorgung für alle geschaffen und gesichert wird,
- wie die Ausstattung mit städtischen Infrastruktureinrichtungen gesichert und zukunftsfähig weiterentwickelt wird und
- wie Städte sich zu attraktiven und zukünftsfähigen Wirtschaftsstandorten entwickeln können.

Der fünfte Teil informiert über die entwicklungspolitische Zusammenarbeit auf verschiedenen Ebenen.

Der Bericht wurde weitgehend von der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (BfLR) im Auftrag des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (BMBau) erstellt. Zu den Aufgaben des BMBau gehört die internationale Zusammenarbeit in Fragen der Stadtentwicklung. Dies schließt die Mitarbeit in der VN-Kommission für menschliche Siedlungen und damit auch die für die Bundesregierung federführende nationale Vorbereitung der VN-Weltkonferenz Habitat II ein. Der Bericht stützt sich auf die Ergebnisse einer Vielzahl von Informationsgrundlagen (siehe Anhang). Darüber hinaus hat der Exekutivausschuß des Deutschen Nationalkomitees Habitat II die Arbeiten am Bericht kritisch und beratend begleitet. Allen, die ihr Wissen und ihren Rat zur Verfügung stellten, sei an dieser Stelle für ihre Mitarbeit gedankt.

Zusammenfassung

Siedlungspolitik in Deutschland erfolgt nach demokratischen und pluralistischen Prinzipien. Wie die bisherige wird auch die zukünftige Siedlungsentwicklung in Deutschland deshalb ein Kompromiß sein zwischen unterschiedlichen gesellschaftlichen Anforderungen. Vorrangig wird es dabei um die Frage gehen, wie sich die künftige Siedlungs- und Stadtentwicklung mit einem ökologisch verträglichen Entwicklungsmodell vereinbaren läßt, das dazu beiträgt, die natürlichen Lebensgrundlagen für kommende Generationen zu erhalten, und das den Ländern, die nicht zum Kreis der reichen Industrieländer zählen, eine faire Chance auf Entwicklung läßt. Als Anknüpfungspunkt für eine solche Siedlungspolitik kann das seit der VN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung 1992 in Rio aktuelle Entwicklungsparadigma: Sustainable development - Nachhaltige Entwicklung dienen. Die globale Aufgabe der nachhaltigen Entwicklung muß zu Konsequenzen für die Siedlungspolitik auf nationaler, regionaler und kommunaler Ebene führen. Insbesondere die Industrieländer mit ihrem Raubbau an den natürlichen Ressourcen müssen sich der Kritik stellen und ökologisch verträgliche Siedlungsstrategien entwickeln.

Verstädterungsprozeß und Nachhaltigkeit

Die aktuellen Trends der Siedlungsentwicklung und die unter Status-quo-Bedingungen absehbaren weiteren Perspektiven belegen, daß die Siedlungsentwicklung in Deutschland noch weit davon entfernt ist, nachhaltig zu verlaufen. Der Verstädterungsprozeß hält weiter an. Die Wohnansprüche von Haushalten und die Standortansprüche von Betrieben sind in Verbindung mit wirtschaftlichen Kosten-Nutzen-Überlegungen in erster Linie die Antriebskräfte der anhaltenden Siedlungsflächenausweitung. Nach "Art einer Wanderdüne" verlagert sich das Siedlungswachstum in immer weiter von der Kernstadt entfernte Städte und Gemeinden im Umland. Es kommt zu einer weiteren flächenzehrenden räumlichen Ausdehnung der Agglomerationsräume, einer weiteren Zunahme des Autoverkehrs mit einer daraus folgenden erhöhten Umweltbelastung durch Immissionen und Lärm, einem weiteren Verlust siedlungsnaher Freiräume und einer weiteren Minderung ökologischer Ausgleichsfunktionen.

Der ungebremste Verstädterungsprozeß bringt nicht nur ökologische, sondern auch soziale Probleme. Vor allem in den Kernstädten führt er zu strukturellen Defiziten. Während die einkommensstarken Bevölkerungsgruppen ins Stadtumland ziehen, bleiben die einkommensschwächeren zurück. Viele Haushalte in den Agglomerationsräumen haben Schwierigkeiten, bezahlbare Wohnungen zu finden. Probleme der hauptsächlich über Arbeitslosigkeit produzierten Armut und sozialen Ausgrenzung werden oftmals unter städtischen Lebensbedingungen erst offenkundig. Verstärkend kommt der rasche Wandel wirtschaftlicher Strukturen hinzu, der zu beträchtlichen Arbeitsplatzverlusten in den traditionellen Industrien und vielen neuen, niedrig entlohnten, ungesicherten Arbeitsplätzen im konsumorientierten Dienstleistungsbereich führt. Der Preis des beschleunigten Modernisierungsprozesses sind soziale Entmischungsprozesse in bestimmten städtischen Teilräumen.

Auch die wirtschaftlichen Entwicklungsperspektiven der Städte in Deutschland und ihre Finanzen sind höchst unterschiedlich. Polare Entwicklungsmuster zeichnen sich ab: Für die westdeutschen Städte und Stadtregionen liegt die Spannbreite der zukünftigen Entwicklungen zwischen Stabilität und starkem Wachstum. Von den ostdeutschen Städten werden sich einige langfristig an die bisher nur im Westen bekannten Entwicklungsmuster angleichen. Vielen Städten im Osten Deutschlands drohen jedoch anhaltende Beschäftigungs- und Arbeitsmarktprobleme sowie eine weitere Bevölkerungsabnahme. Die ökonomische Kluft zwischen West- und Ostdeutschland wird mittelfristig zwar kleiner werden, zugleich aber werden die Unterschiede zwischen den ostdeutschen Städten und damit die Unterschiede in der Wirtschafts- und Finanzkraft zwischen den Städten in Deutschland dennoch größer. Damit werden auch die finanziellen Spielräume für eine nachhaltige Siedlungspolitik im Städtevergleich höchst unterschiedlich sein.

Siedlungspolitische Aufgaben

Handlungsspielräume für eine Stadt der Zukunft, für eine nachhaltige Siedlungs- und Stadtentwicklung liegen in verschiedenen Aufgabenfeldern. Der Bericht zeigt, daß es für den Prozeß einer nachhaltigen Siedlungs- und Stadtentwicklung vielfältige Ansatzpunkte gibt und daß auf den verschiedenen räumlichen Handlungsebenen zahlreiche zielführende Maßnahmen durchgeführt werden. Dies belegt, daß es schon innerhalb der bestehenden gesamtstaatlichen Rahmenbedingungen Spielräume gibt, das Ziel einer nachhaltigen Entwicklung umzusetzen.

Im Hinblick auf die beiden zentralen Themen von HABITAT II "Angemessene Unterkunft für alle" und "Nachhaltige Siedlungen in einer zur Verstädterung strebenden Welt" stellt der Bericht für die Siedlungspolitik in Deutschland folgende Hauptaufgaben heraus:

- Förderung einer ressourcenschonenden und umweltverträglichen Siedlungs- und Stadtentwicklung
- Gewährleistung einer sozialverträglichen Siedlungs- und Stadtentwicklung
- Schaffung und Sicherung einer angemessenen Wohnungsversorgung für alle
- Schaffung und Sicherung einer zukunftsfähigen städtischen Infrastruktur
- Städtebau für attraktive und zukunftsfähige Wirtschaftsstandorte
- Verbesserung der internationalen Entwicklungszusammenarbeit

Siedlungspolitische Maßnahmen

Ziele und Grundsätze sind der erste Schritt in die Nachhaltigkeit, Konzepte und Maßnahmen sowie deren Umsetzung die notwendige Fortsetzung. Zentrales Anliegen des Berichts ist es deshalb, mit konkreten Überlegungen und Beispielen zu zeigen, wie in Deutschland Siedlungspolitik in der Praxis betrieben wird. Besonders herausgestellt werden ausgewählte positive Beispiele, das heißt Projekte und Lö-

sungsansätze im Sinne des "best practice". Stellvertretend für viele andere ebenso erwähnenswerte Beispiele sollen sie die Machbarkeit und Vielfalt der Konzepte und Maßnahmen, das heißt mögliche zielführende Wege zur Erfüllung der siedlungspolitischen Aufgaben in Deutschland belegen.

Förderung einer ressourcenschonenden und umweltverträglichen Siedlungs- und Stadtentwicklung

Eine nachhaltige Siedlungs- und Stadtentwicklung kann nur in einem langfristigen Such- und Abstimmungsprozeß erreicht werden. Dabei sind die gesellschaftlichen Nutzungsansprüche an den Raum in Übereinstimmung zu bringen mit den natürlichen Lebensgrundlagen. Dies unterstreicht die Bedeutung der Siedlungspolitik, vor allem der integrierenden räumlichen Planungen, für die Umsetzung des Nachhaltigkeitsziels. Denn deren ureigenste Aufgaben sind die Ordnung und Kooperation der verschiedensten Nutzungsansprüche im Raum.

In der Siedlungspolitik als gesellschaftlicher Aufgabe greifen unterschiedliche Zuständigkeiten ineinander. Neben den Gemeinden als der von der Siedlungspolitik direkt betroffenen Ebene gibt es bei Bund und Ländern eine Vielzahl weiterer Institutionen, deren Arbeit eine nachhaltige Siedlungs- und Stadtentwicklung beeinflussen kann. Die verschiedenen Handlungsebenen sind dabei räumlich stark abgestuft: Auf der Bundesebene geht es um Siedlungspolitik im großräumig-überregionalen Maßstab, auf der Ebene der Länder stehen regionale und interkommunale Gesichtspunkte im Mittelpunkt, wobei die Zusammenarbeit zwischen Kernstadt und Umlandgemeinden in der Stadtregion immer mehr an Bedeutung gewinnt. Auf kommunaler Ebene rücken schließlich kleinräumige, innerstädtische sowie grundstücks- und gebäudebezogene Fragen der Siedlungspolitik in den Vordergrund.

So unterschiedlich wie die Träger und Akteure der Siedlungspolitik sind deshalb auch die Inhalte und Ergebnisse ihrer Arbeit: Es gibt programmatische und konzeptionelle Ansätze, informelle freiwillige Vereinbarungen, rechtsverbindliche Vorgaben, ökonomische Anreize oder eher technische Regelungen. Mehr und mehr zielen Konzepte und Maßnahmen jedoch darauf ab, Haushalte und Betriebe in ihren Standortentscheidungen und Verhaltensweisen durch Anreize und Vorgaben im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung zu beeinflussen.

Was die Bundesebene betrifft, haben sich Bund und Länder im Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmen von 1992 darauf verständigt, die Raum- und Siedlungsentwicklung in Deutschland am Leitbild der dezentralen Konzentration auszurichten. Diese dezentrale Konzentration will die Siedlungstätigkeit so steuern und verteilen, daß einerseits ungesunde Ballungen vermieden werden und andererseits die Menschen in ihrem unmittelbaren Umfeld nicht nur wohnen, sondern auch arbeiten und ihre Freizeit verbringen können, statt ständig weite Strecken mit dem Auto fahren zu müssen.

Das Leitbild der dezentralen Konzentration kann als ein zentrales (ökologisches) Prinzip künftiger Raumentwicklung ausgerichtet auf die Siedlungsstruktur angesehen werden. Nur die strikte Verfolgung dieses Konzepts schafft raumstrukturell die Voraussetzung dafür, die Funktionen Arbeiten, Wohnen, Versorgung und Freizeit räumlich wieder enger zueinander zu bringen.

Die politischen Möglichkeiten des Bundes zur Beeinflussung der Siedlungs- und Stadtentwicklung beschränken sich aber nicht allein auf die Vorgabe von programmatischen Leitlinien. Wichtiger noch sind die Fortentwicklung der planungsrechtlichen Grundlagen entsprechend künftigen Erfordernissen einer nachhaltigen Siedlungs- und Stadtentwicklung sowie finanzielle Unterstützungsleistungen. Die bedeutendste finanzielle Maßnahme des Bundes zur Sanierung und Entwicklung der Städte ist die Städtebauförderung. Sie ist eine gemeinsame Aufgabe von Bund, Ländern und Gemeinden zur Erhaltung, Erneuerung und Entwicklung der Städte und Dörfer. Mit Städtebauförderungsmitteln bei Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen werden Stadterneuerung und Stadtentwicklung gleichermaßen erfaßt. Dabei wird das Instrumentarium der Städtebauförderung neben seinen umwelt- und sozialpolitischen Funktionen auch unter wirtschaftspolitischen Gesichtspunkten gesehen und genutzt.

Die programmatischen und konzeptionellen Vorstellungen des Bundes zur Siedlungsentwicklung werden vor allem durch die Länder konkretisiert und umgesetzt. Auf der Ebene der Länder besteht seit langem ein eingespieltes System von Landesentwicklungsprogrammen und -plänen, die allgemeine Ziele für die angestrebte Siedlungsentwicklung sowie ihre jeweiligen landesspezifischen Vorstellungen enthalten. Diese allgemeinen Ziele werden durch die Regionalplanung konkretisiert und als verbindliche Vorgaben für die kommunale Planung umgesetzt.

Pläne als Instrument zur Beeinflussung der Siedlungsentwicklung haben allerdings in den letzten Jahren an Bedeutung verloren. Zunehmend wird von der Regionalplanung erkannt, daß es mehr darauf ankommt, vor dem fertigen Plan die Handlungspartner, das heißt die Gemeinden, für die im Plan festgelegten Ziele zu gewinnen. Eine verstärkte kooperative Regionalentwicklung wird gefordert, bei der die Regionalplanung die Rolle eines regionalen Entwicklungsmanagers übernimmt mit der Pflichtaufgabe "Siedlungsentwicklung". Unterschiedliche interkommunale Kooperationsformen gewinnen deshalb zunehmend in dem vielschichtigen Bereich der Siedlungspolitik an Bedeutung.

Darüber hinaus werden seit einigen Jahren verstärkt auch marktsteuernde Instrumente der Umweltpolitik beziehungsweise der Siedlungspolitik, also Instrumente jenseits von Plänen und Kooperation, diskutiert. Solche Instrumente zielen langfristig darauf ab, über "sustainable ecological prices", das sind Preise, die zum sparsamen Umgang mit knappen natürlichen Ressourcen anregen sollen, das Verhalten der unterschiedlichen Akteure (Haushalte, Betriebe) zielführend zu verändern.

Ausführlich widmet sich der Bericht der Siedlungspolitik auf der kommunalen Ebene. Denn eine nachhaltige Siedlungs- und Stadtentwicklung muß konkret auf der kommunalen Ebene ansetzen. Bestehende Belastungen sollen abgebaut und neue Umweltbelastungen sollen vermieden beziehungsweise auf ein Mindestmaß begrenzt und ausgeglichen

werden. Sowohl bei der Planung und Umsetzung der Flächennutzung als auch beim Vollzug des Umweltrechts von Bund und Ländern haben die Städte und Gemeinden eine Schlüsselrolle. Ihre Entscheidungen prägen die örtliche Lebenswelt, die soziale und natürliche Umwelt der Bewohner und Betriebe.

Eine ressourcenschonende und umweltverträgliche Siedlungspolitik ist auf der kommunalen Ebene zum einen in ihrem Kern eine klassische Aufgabe der kommunalen Umweltpolitik. Sie kümmert sich beispielsweise um die Luftreinhaltung, die Abfallbeseitigung, die Abwasserklärung oder die Lärmbekämpfung. Zum anderen ist eine nachhaltige Siedlungspolitik aber auch querschnittsorientiert, wenn es etwa in der Stadtentwicklungs- und Bauleitplanung darum geht, zu einer möglichst umweltverträglichen, haushälterischen Flächennutzung und Stadtentwicklung zu kommen, oder wenn es darum geht, Verkehrsvermeidungs- und Energieversorgungskonzepte zu entwickeln.

Als zentraler Bestandteil einer städtebaulichen Strategie, die sich Nachhaltigkeit zum Ziel gesetzt hat, stellt der Bericht die städtebauliche Innenentwicklung, das heißt Maßnahmen der Stadterneuerung, des Stadtumbaus sowie der Stadtrandarrondierung heraus. Diese Maßnahmen haben zum ersten das Ziel, den jeweiligen Standort attraktiv zu halten. Es gilt, durch Pflege und Umbau des Bestandes den Drang zur Erweiterung nach außen soweit wie möglich einzudämmen. Dazu ist es unter anderem notwendig, die Stadtkerne zu revitalisieren und eine ausgewogene Funktionsmischung sicherzustellen. Dazu gehört auch, etwa durch die Pflege denkmalwerter Bausubstanz, die Städte lebenswerter zu machen. Zum zweiten wird mit diesen Maßnahmen eine weitere Verdichtung im Bestand angestrebt. Unter- und ungenutzte Flächen (Baulücken, Brachflächen, Konversionsflächen) sollen (re)aktiviert, Flächen damit intensiver und effizienter genutzt werden. Verdichtung im Siedlungsbestand bietet vor allem auch die Chance, Funktionsmischung durch Funktionsanreicherung zu verbessern.

Stadterneuerung, Stadtumbau und Stadtrandarrondierung haben aus der Sicht der Nachhaltigkeit vor allem ein Ziel: Innenentwicklung zu stärken, um Außenentwicklung reduzieren zu können. Dennoch werden perspektivisch auch Stadterweiterungen notwendig sein. Bei dieser Aufgabe wird vor allem zu beachten sein, die Erweiterung insgesamt in ökologisch vertretbaren Grenzen zu halten. Dabei muß geprüft werden, wie diese Erweiterungen, wenn sie denn unumgänglich sind, umweltverträglicher als in der Vergangenheit vorgenommen werden können, das heißt standortangepaßter, kompakter, flächensparender, durchmischter.

Schließlich geht es darum, beim Bauen selbst ökologische Belange stärker zu berücksichtigen. Dies beginnt bei der Herstellung umverträglicher Ver- und Entsorgungsstrukturen (insbesondere bei Energie, Wasser und Abfall) und endet bei sparsamem Materialeinsatz und der Recyclingfähigkeit der verwendeten Materialien.

Gewährleistung einer sozialverträglichen Siedlungs- und Stadtentwicklung

Eine sozialverträgliche Siedlungs- und Stadtentwicklung muß sich primär von Zielen der sozialen Verteilungs- und Chancengerechtigkeit leiten lassen. Es muß darauf hingewirkt werden, die Benachteiligungen und Risiken einkommens- und durchsetzungsschwächerer Bevölkerungsgruppen (zum Beispiel Obdachlose, Alleinerziehende, Ausländer und Aussiedler, ältere Menschen) zu erkennen und zu kompensieren. Sozialverträgliche Siedlungs- und Stadtentwicklung muß zudem Chancen zu selbstbestimmtem Handeln und Gestalten ermöglichen. In einer pluralistischen Gesellschaft muß für private Haushalte in unterschiedlichen Familienzyklusphasen, mit unterschiedlichem kulturellen Hintergrund und unterschiedlichen finanziellen Handlungsspielräumen individuelle Lebensgestaltung ebenso wie Selbstorganisation und Selbstbestimmung in der Nachbarschaft möglich sein.

Zur Sicherung der Ziele einer sozialverträglichen Siedlungs- und Stadtentwicklung wird es künftig darum gehen, Partizipation als selbstverständlichen Teil von Planungsverfahren zu verstehen. Demokratische Teilhabe schafft eine bessere Basis für dauerhafte, tragbare Lösungen. Dies wird besonders wichtig, wenn Ziele einer sozialverträglichen Siedlungs- und Stadtentwicklung in Zeiten kommunaler Finanzknappheit in Konkurrenz stehen mit ökonomischen und ökologischen Zielen. Um die Zielsetzungen sozialverträglicher Siedlungs- und Stadtentwicklung zu sichern, gibt es verschiedene Ansatzpunkte: Ansätze mit Raumbezug, mit Zielgruppenbezug und mit Verfahrensbezug. Welche konkreten Ansätze zu ergreifen sind, hängt wesentlich von den lokalen Bedingungen ab.

Der Bericht stellt zum einen Handlungsmöglichkeiten für eine Stadterneuerungs- und Stadtentwicklungspolitik des sozialen Ausgleichs heraus. Einzelmaßnahmen sind hier unter anderem eine problemorientierte Sozialberichterstattung, eine stadtteilbezogene Sozialarbeit sowie die Berücksichtigung sozialer Belange in der Stadtentwicklungsplanung, der Bauleitplanung und bei der Stadterneuerung. Zum anderen geht es um spezielle städtebauliche und wohnungspolitische Konzepte und Maßnahmen zur Verbesserung der Lebens- und Wohnbedingungen von benachteiligten Gruppen, vor allem älteren Menschen, Alleinerziehenden und Obdachlosen. Ein Schwerpunkt liegt dabei auf Maßnahmen im präventiven Bereich, das heißt Maßnahmen, die den Bestand an preiswertem Wohnraum sichern und erweitern, sowie Maßnahmen zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit, Armut und sozialer Ausgrenzung.

Darüber hinaus geht der Bericht speziell auch auf eine stärkere Berücksichtigung von Fraueninteressen in der Siedlungspolitik ein. Viele Frauen wollen nicht mehr ausschließlich Mutter und Hausfrau sein oder müssen ihre materiellen Lebensgrundlagen selbst erarbeiten. Je mehr diese Ansprüche und Anforderungen in der Vergangenheit gestiegen sind, desto deutlicher hat sich den betroffenen Frauen die Diskrepanz zwischen gesellschaftlicher Entwicklung und räumlichen Strukturen gezeigt. Desto nachdrücklicher stellt sich aber auch die Aufgabe, Fraueninteressen in der räumlichen Planung stärker zu berücksichtigen. Zwei Wege bieten

sich dazu an: institutionelle Ansätze (zum Beispiel Frauenbüros, Gleichstellungsstellen) und die Integration von Frauenbelangen in räumliche Planungsverfahren.

Schaffung und Sicherung einer angemessenen Wohnungsversorgung für alle

Wohnungspolitik in Deutschland ist ein pluralistischer Prozeß. An ihrer Konzipierung, rechtlichen Ausgestaltung und Umsetzung wirken die verschiedenen staatlichen Ebenen von Bund, Ländern und Kommunen sowie im Vorfeld politischer Entscheidungen eine Vielzahl gesellschaftlicher Gruppen mit.

Nach den Bestimmungen des zweiten Wohnungsbaugesetzes liegt die Verantwortung für die Wohnungspolitik bei Bund, Ländern und Gemeinden. Auf der bundesstaatlichen Ebene werden die allgemeinen rechtlichen Rahmenbedingungen für den Wohnungsmarkt festgelegt, zum Beispiel mietrechtliche Bestimmungen, steuerrechtliche Regelungen zur Förderung des Wohnungsbaus, Wohngeldrecht und baurechtliche Rahmenbestimmungen. Außerdem unterstützt der Bund die Länder mit finanziellen Mitteln für den sozialen Wohnungsbau.

Die konkrete Ausgestaltung der Wohnungspolitik liegt bei den Ländern. Sie bestimmen eigenverantwortlich über die Gewährung von direkten Fördermitteln für Zwecke des Wohnungsbaus, wirken an der Gesetzgebung des Bundes mit und erlassen eigene Gesetze, die die Bundesgesetze weiter ausfüllen oder ergänzen.

Die Kommunen entscheiden im Rahmen der von den Ländern vorgegebenen Rahmenplanung vor allem über die Ausweisung und Bereitstellung von Bauland und tragen ebenfalls in hohem Maße wohnungspolitische Verantwortung. Darüber hinaus ergänzen die Kommunen die Wohnungsbaufördermittel der Länder und sind für die provisorische Unterbringung von Wohnungsnotfällen zuständig.

Vor allem die Verbände der Bau- und Wohnungswirtschaft, Haus- und Grundbesitzervereine, Mietervereine, Siedlungswerke, Bausparkassen und Hypothekenbanken wirken als gesellschaftliche Interessengruppen an der Konzipierung der Wohnungspolitik mit. Dafür besteht kein festgefügter organisatorischer Rahmen. Sie nehmen Einfluß und beteiligen sich im parlamentarischen Verfahren etwa bei Anhörungen. Damit fließt ihr Sachverstand in die Gesetzgebung ein.

Der Bericht zeigt im einzelnen auf, mit welchen Konzepten und Maßnahmen in Deutschland eine soziale Absicherung des Wohnens erfolgt und versucht wird, private Investitionen in den Wohnungsbau zu verstärken, damit ein Ausgleich von Wohnungsangebot und Wohnungsnachfrage gewährleistet wird. Eine wichtige Voraussetzung dafür ist eine bedarfsgerechte Bereitstellung von Bauland zu angemessenen Preisen. Ein besonderer Schwerpunkt im Bericht sind die neuen Länder, in denen es darum geht, einen funktionierenden Wohnungsmarkt nach marktwirtschaftlichen Prinzipien zu etablieren, der durch gezielte individuelle Unterstützungszahlungen sozial abgesichert ist.

Zukunftsfähige Weiterentwicklung der städtischen Infrastruktur

Die Sicherung und Verbesserung der städtischen Infrastruktur in Deutschland setzt an zwei Problemen an und verfolgt zwei Ziele: Erstens geht es darum, noch bestehende größere Versorgungsunterschiede vor allem zwischen West und Ost abzubauen und das bestehende Versorgungsniveau auch in Zeiten starken sozialen Wandels und eingeschränkter finanzieller Möglichkeiten der öffentlichen Hand zu sichern. Das gilt vor allem für den Bereich der sozialen Infrastruktur. Zweitens geht es darum, die technische Infrastruktur der Versorgung und Entsorgung einschließlich der Verkehrseinrichtungen instand zu halten und zu erneuern mit dem Ziel, die Umweltbilanz der Städte zu verbessern und damit die natürlichen Lebensgrundlagen zu erhalten.

Eine stadtverträgliche Mobilitätspolitik spielt dabei eine Schlüsselrolle, um eine Trendwende im Verstädterungsprozeß in Richtung nachhaltige Entwicklung herbeizuführen. Damit die Städte auch weiterhin ihre Funktion als Wirtschafts-, Handels-, Kulturzentren und vor allem als Orte des Wohnens erfüllen können, sind Maßnahmen erforderlich, die den vermeidbaren Verkehr in den Städten möglichst reduzieren und nicht-vermeidbaren Verkehr möglichst umweltverträglich abwickeln. Als wichtige Einzelkomponenten einer solchermaßen umweltverträglichen Stadtverkehrspolitik stellt der Bericht die Förderung des ÖPNV und des nicht-motorisierten Verkehrs und ein effektiveres Mobilitätsmanagement, insbesondere zur Abwicklung des notwendigen städtischen Wirtschaftsverkehr, heraus. Langfristiges Ziel der räumlichen Planung muß eine Stadt der kurzen Wege sein, die minimalen Verkehr erzeugt und die die Chancen des Umweltverbundes erhöht.

Im Mittelpunkt einer zukunftsfähigen Weiterentwicklung der Ver- und Entsorgungsinfrastrukturen stehen vor allem Maßnahmen, die zu einer Reduzierung der Ressourcenentnahme sowie der Emissionen führen. Der Bericht stellt Konzepte und Maßnahmen vor zur Schonung der Wasserressourcen, zur Abfallvermeidung sowie zur Energieeinsparung. Im Hinblick auf eine klimaschutzorientierte Energieversorgung spielt die Einsparung fossiler Energien eine zentrale Rolle. Die Novellierung der Wärmeschutzverordnung und die Kleinfeuerungsanlagenverordnung waren in Deutschland erste Schritte dazu. Eine weitere wichtige Rolle spielt auch die bessere Abstimmung der auszubauenden leitungsgebundenen Energieinfrastruktur und die Energienachfrage. Der Einsatz effizienter Energieversorgungssysteme soll verbessert werden. Energiekonzepte, die von den meisten größeren Städten und Gemeinden inzwischen erstellt wurden, sind wichtige Instrumente zur Abstimmung und Umsetzung.

Zur Sicherung der sozialen und kulturellen Infrastrukturausstattung wird versucht, dezentrale und benutzerfreundliche Strukturen zu fördern. Dafür werden ambulante und mobile Dienste aufgezogen, werden die maßgeblichen Betriebsgrößen verringert und wird die sogenannte Stadtteilkultur zum Beispiel stärker gefördert und die Nachbarschaftshilfe ausgebaut. Um dezentrale Versorgungsstrukturen zu erreichen, müssen die Verwaltungen und Entscheidungsgremien auf

kommunaler Ebene gestärkt und die Bürger sowie gesellschaftlichen Gruppen an den jeweiligen Überlegungen beteiligt werden. Damit kann sichergestellt werden, daß die gemeinsam gefundenen Lösungen von der Bevölkerung mitgetragen und angenommen werden. Insgesamt wird der Verengung der (finanziellen) Handlungsspielräume mit einer intensiveren Zusammenarbeit und intensiveren Nutzung der Ressourcen begegnet.

Städtebau für attraktive und zukünftsfähige Wirtschaftsstandorte

Standortattraktivität ist ein Vorteil im Wettbewerb, der sich in höheren Investitionen der Unternehmen und einem größeren Angebot an Arbeitsplätzen niederschlägt. Umgekehrt ist der Gestaltungs- und Handlungsspielraum im Städtebau und in der Siedlungspolitik in erheblichem Umfang vom wirtschaftlichen Erfolg der örtlichen Unternehmen und den Einkommen der Beschäftigten abhängig. Denn die Finanzkraft der Städte wird unmittelbar über die Gewerbesteuer sowie die anteilige Einkommensteuer beeinflußt. Mittelbar wirkt sich die Wirtschaftskraft einer Stadt über die Höhe der Sozialaufwendungen auch auf den städtebaulichen Investitionsspielraum aus: Geld, das wegen fehlender Erwerbsmöglichkeiten in die Sozialhilfe fließt, steht für Investitionen, die Arbeitsplätze schaffen, nicht mehr zur Verfügung.

Allerdings muß gesehen werden, daß eine Gefährdung der Nachhaltigkeit auch und gerade von einem eher noch stärker werdenden Standortwettbewerb der Städte und Regionen ausgeht. Moderne und gut ausgebaute Kommunikationsstrukturen, die hervorragende Einbindung in die nationale und internationale Verkehrsinfrastruktur, die Verfügbarkeit ausreichender Flächenreserven werden für die erfolgreiche Konkurrenz um die Gunst ansiedlungswilliger Unternehmen von entscheidender Bedeutung sein. Es fällt nicht schwer sich vorzustellen, daß bei einer derartigen Konkurrenz Nachhaltigkeitsziele leicht auf der Strecke bleiben können. Städtebauliche Maßnahmen zur Verbesserung der Standortattraktivität müssen deshalb ökologisch verträglich sein. Ziel muß es sein, attraktive und zukunftsfähige Wirtschaftsstandorte zu schaffen.

Dies bedingt letztlich eine enge Zusammenarbeit von Kommunen und Unternehmen. Die Möglichkeiten zur Berücksichtigung von Umweltaspekten können dabei ein weites Spektrum vom Maßnahmen umfassen: Von der Auswahl der Standortflächen über die Art der Erschließung (technische Ver- und Entsorgung) und Grüngestaltung bis hin zur Auswahl der Betriebe, gegebenenfalls verbunden mit der Einflußnahme auf Einsatzstoffe und Produktionsverfahren. Diese Möglichkeiten gilt es zu nutzen, wenn die Städte auch als Wirtschaftsstandorte auf dem Weg zur Nachhaltigkeit vorankommen wollen.

Verbesserung der internationalen Entwicklungszusammenarbeit

In internationaler Zusammenarbeit fördert die Bundesregierung seit über 20 Jahren Projekte der integrierten Stadtentwicklung. Damit soll eine bessere Wohnungsversorgung für arme Bevölkerungsschichten ebenso erreicht werden, wie bessere Lebensbedingungen in Spontansiedlungen und Slums erwünscht sind. "Hilfe zur Selbsthilfe" spielt dabei eine zentrale Rolle. Die vor allem mit Unterstützung der Weltbank praktizierte Strategie verfolgt in erster Linie Ziele, wie die verbesserte Deckung der Grundbedürfnisse, verstärkte Teilhabe der betroffenen Bevölkerung, Stärkung der Selbsthilfefähigkeit, Legalisierung illegalen Bodenbesitzes, Kostendeckung öffentlicher Dienstleistungen und die Senkung zu anspruchsvoller Bau- und Infrastrukturstandards. Integrierte Sanierungs- und Stadterweiterungsprojekte trugen dazu bei, daß in vielen Ländern eine Diskussion über die bis dahin vorherrschende Stadtentwicklungspolitik begann, die - beabsichtigt oder nicht - oft an den Vorbildern der westlichen Industrieländer orientiert war.

Das im September 1995 vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) veröffentlichte neue Sektorkonzept "Umweltgerechte Kommunal- und Stadtentwicklung" entwickelt die Grundsätze für die Förderung von Vorhaben der Entwicklungszusammenarbeit im Bereich der Stadtentwicklung weiter. Das Sektorkonzept beschreibt die Interventionsmöglichkeiten der Entwicklungszusammenarbeit in diesem komplexen Aufgabenfeld auf der Grundlage der bisherigen Erfahrungen und der seit einigen Jahren verstärkt geführten Diskussion um eine umweltgerechtere Stadtentwicklung. Insbesondere setzt es die Empfehlungen der Agenda 21 der Konferenz für Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro von 1992 in eine Handlungsanleitung für die Planung und Durchführung von Projekten der deutschen Entwicklungszusammenarbeit um.

Neben der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit gibt es zahlreiche weitere gemeinnützige Organisationen, die zusammen mit Partnerorganisationen in Entwicklungsländern auf dem Feld der Siedlungs- und Wohnungspolitik tätig sind, so zum Beispiel die Deutsche Entwicklungshilfe für soziales Wohnungs- und Siedlungswesen und kirchliche Entwicklungshilfeorganisationen.

Prozesse und Vorhaben der kommunalen Stadtentwicklung in Entwicklungsländern können durch Maßnahmen der Aus- und Fortbildung wirkungsvoll unterstützt werden. Solche Maßnahmen werden in der Regel durch die Deutsche Stiftung für internationale Entwicklung betreut. Konkrete Anliegen der Beratungspolitik der Bundesregierung speziell für Osteuropa im Bereich der Siedlungspolitik sind die Instandsetzung und Modernisierung der Bausubstanz, die Verbesserung städtischer Infrastruktur sowie die Umgestaltung gesetzlicher Rahmenbedingungen in Richtung demokratischer, marktorientierter, dezentraler Planungsverfahren. Gerade von Erfahrungen, die Deutschland mit der Bewältigung des Transformationsprozesses in den neuen Ländern gemacht hat, können viele der mittel- und osteuropäischen Staaten profitieren.

Von großer Bedeutung ist die direkte Zusammenarbeit zwischen Kommunen oder Städten (Städtepartnerschaften). Viele deutsche Städte pflegen Städtepartnerschaften mit Gemeinden in Entwicklungsländern und leisten einen spezifischen Beitrag im Bereich des Aufbaus und der Beratung bei Aufgaben der kommunalen Selbstverwaltung. Solche Partnerschaften sind auch ein geeignetes Instrument, um unter Fachleuten (Siedlungsplanern und Siedlungspolitikern) Informationen und Erkenntnisse über Probleme der Siedlungsentwicklung, deren Struktur und Ursachen sowie

über Konzepte, Maßnahmen und Instrumente zur Problembewältigung auszutauschen. Die deutschen Städte fördern in Umsetzung der Agenda 21 auch international den interkommunalen Erfahrungsaustausch durch die internationalen Kommunalverbände (wie zum Beispiel den Rat der Gemeinden und Regionen Europas/RGRE sowie den Internationalen Gemeindebund/IULA).

Fazit: Im internationalen Vergleich herrschen in Deutschland gute Voraussetzungen für eine nachhaltige Siedlungs- und Stadtentwicklung. Das betrifft nicht nur die vergleichsweise günstigen Siedlungs- und Stadtstrukturen, sondern auch das wirtschaftliche und technologische Potential, das Know-how und das Umweltbewußtsein. Wenn - dank dieser Voraussetzungen - eine entsprechende Trendwende in der Siedlungs- und Stadtentwicklung in Deutschland möglich wird, kann es gelingen, dem Leitbild einer nachhaltigen Entwicklung nahezukommen. Damit könnten die Städte in Deutschland sowohl zu einer Reduzierung des Ressourcenverbrauchs und der globalen Umweltbeeinträchtigungen beitragen als auch für eine nachhaltige Siedlungs- und Stadtentwicklung in anderen Ländern unserer Erde beispielgebend sein.

1. Teil: Grundlagen der Siedlungspolitik in Deutschland

1.1 Siedlungspolitik als gesellschaftliche Aufgabe

Im Mittelpunkt der Siedlungspolitik stehen die Menschen und die Orte, in denen sie leben, wohnen und arbeiten. Siedlungspolitik beschäftigt sich ganz allgemein mit den Lebensbedingungen der Menschen in ihrer gebauten Umgebung. Es geht dabei um die Frage, ob die Menschen ihre Ansprüche an angemessene Lebensbedingungen verwirklichen können. Die Wohnung, der Arbeitsplatz und alles das, was unter dem Begriff "Infrastruktur" zusammengefaßt ist, bilden in der Regel die Voraussetzung für eine befriedigende Lebensqualität. Zur Infrastruktur gehören Verkehrswege, die Versorgung mit Energie und Wasser, aber auch die Abwasserentsorgung und die Abfallbeseitigung sowie Einrichtungen speziell für jüngere und ältere Menschen, für die Gesundheitsvorsorge, für Freizeit und Kultur.

Es ist nicht nur wichtig, daß die entsprechenden Einrichtungen überhaupt vorhanden sind, sondern auch, wie sie im Raum, in einer Stadt verteilt sind. So sollen möglichst viele Menschen von der Wohnung aus ihren Arbeitsplatz, eine Kirche, einen Kindergarten oder eine Sozialstation schnell erreichen können. Wichtig ist auch, daß sich die verschiedenen Einrichtungen gegenseitig nicht stören. Wohnung und Wohnumfeld verlieren an Qualität, wenn sie an stark verkehrsbelasteten Straßen und in der Nähe von Gewerbegebieten liegen, deren Betriebe mit ihren Abgasen oder mit ihrem Produktionslärm die Umwelt besonders stark belasten. Eine günstige Siedlungs- und Stadtstruktur, also die Verteilung von Wohn-, Arbeits- und Ver- sowie Entsorgungsstätten im Raum, wird daher immer ein Kompromiß zwischen größtmöglicher Nähe in der Zuordnung aller Nutzungen und einem störungsfreien Nebeneinander sein.

Zudem darf die menschliche Siedlungstätigkeit vor allem nicht dazu führen, daß die Gesellschaft ihre natürlichen Lebensgrundlagen unwiederbringlich zerstört. Eine Stadt besteht nicht nur aus Gebautem. Ökologische Aspekte werden deshalb bei allen Überlegungen zur Verwirklichung der gesellschaftlichen Ansprüche stärker als früher betont. Denn immer mehr Menschen wollen das Naturkapital in der Stadt (zum Beispiel Stadtwälder, Grünflächen, naturnahe innerstädtische Lebensräume) erhalten und seine Belastung vermindern. Sie wollen eine nachhaltige Siedlungs- und Stadtentwicklung zugunsten künftiger Generationen, auch wenn die Vorstellungen über die Wege zur Erreichung dieses Ziels sehr unterschiedlich sind.

Die einen favorisieren technische Reformen und Innovationen, etwa den Einsatz von umweltfreundlichen Technologien, die Entwicklung von Ersatzstoffen, Recycling und begrenzte Vermeidung von Abfällen und anderen, die Umwelt belastenden Stoffen. Am Wachstumsmodell, das die Umweltprobleme hervorgerufen hat, glauben sie aber festhalten zu können. Für die anderen ist der technische, wachstumsorientierte Ansatz nicht ausreichend. Sie propagieren den "radikalen" Ansatz des ökologischen Strukturwandels. Sie wollen eine deutliche Abkehr vom bisherigen, mit den natürlichen Ressourcen verschwenderisch umgehenden Lebensstil, der auf Dauer die Umwelt zerstört.

Die tatsächliche künftige Siedlungsentwicklung in Deutschland wird deshalb ein Kompromiß zwischen unterschiedlichen gesellschaftlichen Anforderungen sein. Vorrangig wird es aber dabei um die Frage gehen, wie sich die künftige Siedlungs- und Stadtentwicklung mit einem ökologisch verträglichen Entwicklungsmodell vereinbaren läßt, das dazu beiträgt, den hohen Pro-Kopf-Verbrauch von Ressourcen und die zunehmende Belastung der Umwelt in unseren Siedlungsräumen zu reduzieren. Als Anknüpfungspunkt für eine solche ressourcenschonende und umweltverträgliche Siedlungspolitik kann das seit der Rio-Konferenz aktuelle Entwicklungsparadigma: Sustainable Development = Nachhaltige Entwicklung dienen. Dieses neue Entwicklungsmodell setzt als Oberziel die Bewahrung der natürlichen Ressourcen.

Handlungsspielräume für eine Stadt der Zukunft, für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung, liegen dabei in den Aufgabenfeldern Stadterneuerung und Stadtumbau, Stadterweiterung sowie stadtregionale Entwicklung. In diesen Feldern ist der anhaltende Verstädterungsprozeß umweltverträglich zu bewältigen. Stadterweiterung und Stadtumbau haben aus der Sicht der Nachhaltigkeit vor allem ein Ziel: Innenentwicklung stärken, um Außenentwicklung in Grenzen zu halten. Dennoch werden auch künftig Stadterweiterungen notwendig sein. Dabei geht es auch um die Frage, wo Erweiterungen in der Stadtregion erfolgen sollen und wie sie, wenn sie denn unumgänglich sind, umweltverträglicher als in der Vergangenheit vorgenommen werden können, das heißt kompakter, flächensparender, standortangepaßter. Schließlich geht es auch darum, für eine Stadtgestalt, eine städtebaulich gestaltete Umwelt des Menschen Sorge zu tragen, die der Befriedigung menschlicher Lebensbedürfnisse dient, das heißt zusammen mit der natürlichen Umwelt eine hohe Lebensqualität gewährleistet.

Will man derartige siedlungsstrukturelle und städtebauliche Leitvorstellungen durchsetzen, wird man sich insbesondere auch fragen müssen, wie die Standortwahl der privaten Haushalte und Unternehmen zielführend beeinflußt werden kann. Neben bewährten Instrumenten der räumlichen Planung sind hierfür integrative Konzepte und Kooperationsstrategien genauso notwendig wie preisliche Anreize für Akteure, ihre Standortwahl zielkonform zu treffen.

Die skizzierten Aufgaben auf dem Weg zu einer nachhaltigen Siedlungs- und Stadtentwickung zeigen, daß Siedlungspolitik keine reine Sachentscheidung ist, sondern Politik, die zwischen Alternativen entscheiden muß: entlang konkreter Interessen, Wertvorstellungen und übergreifender politischer Konzeptionen. Gerade politische Entscheidungen, die den Weg zur Nachhaltigkeit ebnen sollen, müssen zwischen verschiedenen Ansprüchen abwägen. Die ökologische Herausforderung ist nur ein, wenn auch aus nachhaltiger Sicht der wichtigste, Teil des Zielbündels.

Der Strukturwandel, der die Gesellschaft in Richtung "Nachhaltigkeit" bewegen soll, muß sozial und ökonomisch ver-

träglich organisiert werden, ohne jedoch die ökologische Schwerpunktsetzung - die Erhaltung unseres Ressourcenbestandes - in den Hintergrund zu drängen. Diese nicht ganz leichte Aufgabe wird nur gelingen, wenn die Konflikte, mit denen eine nachhaltige Entwicklung verbunden ist, deutlich benannt werden und parallel über Maßnahmen nachgedacht wird, mit denen derartige Konflikte abgemildert werden können. Siedlungspolitik, im weitesten Sinne verstanden als integrierende räumliche Planung und Politik auf allen Ebenen einschließlich der Koordination raumwirksamer Fachpolitiken, ist eine herausgehobene Aufgabe der gesamten Gesellschaft.

Deutlich zeigt sich das auf der kommunalen Ebene, in den Gemeinden. Die Gemeinde sorgt für Wasser und Energie, für Verkehrswege, sie kümmert sich um ein öffentliches Angebot für den Personennahverkehr, beseitigt Abwässer und Müll, baut Kindergärten und Altenheime, unterhält Krankenhäuser und Friedhöfe, Gemeindehallen und Museen, Volkshochschulen oder gar Theater und Orchester. Sie bietet Freizeiteinrichtungen wie Parks und Schwimmbäder an. Die Gemeinde erschließt Gewerbegebiete und versucht, dafür ansiedlungswillige Betriebe zu gewinnen. Auf diese Weise kümmert sie sich um Arbeitsplätze. Sie saniert Ortskerne, erschließt Bauplätze und baut auch selbst Wohnungen. Fachlich unterstützt wird sie dabei von Architekten und Stadtplanern, die unter anderem für die Einhaltung des öffentlichen Baurechts zuständig sind.

Das sind die grundsätzlichen Forderungen an die Siedlungspolitik in einem demokratischen Gemeinwesen:

- Siedlungspolitik setzt einen umfassenden Meinungsbildungsprozeß voraus, in dem alle wichtigen gesellschaftlichen Gruppen zusammenwirken. Die jeweilige Raumnutzung kann nur innerhalb einer Gesamtkonzeption entwickelt werden, in der alle wesentlichen Anforderungen an die Nutzung des Raumes dargestellt und durch Abwägung ausgeglichen sind.

- In der Siedlungspolitik muß langfristig entschieden werden, denn Siedlungs- und Stadtstrukturen ändern sich nur langsam. Die siedlungspolitischen Entscheidungen müssen deshalb in langfristige, vorausschauend angelegte Konzepte und Strategien eingebettet sein, die so verbindlich sind, daß die verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen im Vertrauen auf das Gesamtkonzept mitwirken können.

- Siedlungspolitik muß in engem Kontakt zu den betroffenen Bürgern erarbeitet werden, damit sie deren Wünschen am besten entspricht. Das setzt voraus, daß möglichst bürgernah entschieden wird. Damit bleiben die Auswirkungen auf die Umwelt überschaubar, und die Entscheidungen können von den betroffenen Bürgern am günstigsten beeinflußt werden.

Die Praxis zeigt, daß politische Vorstellungen zur Siedlungsentwicklung nur dann für alle Seiten befriedigend umgesetzt werden, wenn die Bürger bereits zu einem frühen Zeitpunkt der Planung oder des politischen Entscheidungsprozesses beteiligt sind. Bürgerbeteiligung ist deshalb ein wichtiges Prinzip bei der Umsetzung von Siedlungspolitik in Deutschland. Das entspricht auch dem Verständnis von Siedlungspolitik als einer herausgehobenen gesellschaftlichen Aufgabe. Nur wer als Bürger den Eindruck hat, in seinen Bedürfnissen, Anregungen und Handlungsmöglichkeiten angenommen zu sein, wird sich mit der Siedlungspolitik auseinandersetzen und sich aktiv beteiligen.

Auch wenn die meisten siedlungspolitischen Entscheidungen auf der Ebene der Gemeinde getroffen werden, ist die gesellschaftliche Verantwortung für die Siedlungspolitik auf verschiedene politische Ebenen verteilt. Das ist auch notwendig, weil die verschiedenen Bereiche des täglichen Lebens, Arbeitens und Wohnens weit über die einzelnen Gemeindegrenzen hinausreichen: Spezialisierte Produktionsstätten sind oft viele hundert Kilometer voneinander entfernt und durch intensive Lieferbeziehungen untereinander verbunden. Trinkwasser wird oft von weit her über Leitungsnetze herantransportiert. Abfälle werden in zentralen Deponien untergebracht. Notwendige siedlungspolitische Entscheidungen können und dürfen deshalb auch nicht durch die einzelne Gemeinde für oder gegen andere Gemeinden entschieden werden.

Wie notwendig eine über das Gebiet einer Gemeinde hinausreichende Siedlungspolitik ist, zeigte sich in Deutschland während des starken Wachstums der Industriestädte im vergangenen Jahrhundert besonders deutlich. Der Bau neuer Fabriken, der Bau von Wohnungen für die Fabrikarbeiter, der Bau von Verkehrswegen zum Transport von Gütern und Personen schufen Probleme in einer Größenordnung, die von den Gemeinden und Städten allein nicht mehr gelöst werden konnten. Als besonders negativ wurde das störende Nebeneinander von Wohnstätten und umweltbelastenden Fabriken, die willkürliche Ausdehnung der Siedlungsbereiche und das Zusammenwachsen der Siedlungen über die Grenzen der Gemeinden hinaus empfunden.

Aus dieser geschichtlichen Entwicklung heraus erklären sich grundsätzlich die institutionellen Grundlagen der Siedlungspolitik in Deutschland.

1.2 Institutionelle Grundlagen der Siedlungspolitik

Die Bundesrepublik Deutschland hat ein politisches System, das föderalistisch organisiert ist. Der Bund, aber auch die Länder, besitzen Staatsqualität. Die Gemeinden sind dabei den Ländern zugeordnet; doch das Recht der Kommunen auf Selbstverwaltung ist durch das Grundgesetz abgesichert: "Den Gemeinden muß das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln." Insgesamt lassen sich in Deutschland also verschiedene Ebenen der öffentlichen Aufgabenerfüllung unterscheiden, von der Bundesebene über die Landesebene bis zur kommunalen Ebene. Zur kommunalen Ebene gehören die Gemeinden, die Kreise und die Gemeindeverbände.

Die Siedlungspolitik ist in dieses föderalistische System der öffentlichen Aufgabenerfüllung integriert. Siedlungspolitik ist eine hoheitliche Aufgabe. Sie hat auf den verschiedenen Ebenen unterschiedliche Kompetenzen. Siedlungspolitik ist eine übergreifende Aufgabe für alle Ressorts, die an der

Verbesserung der regionalen Lebensbedingungen der Menschen arbeiten. Innerhalb der Siedlungspolitik lassen sich noch einmal die integrierenden räumlichen Gesamtplanungen (Raumordnung, Landesplanung, Regionalplanung und Bauleitplanung auf der kommunalen Ebene) von den für die Siedlungsentwicklung relevanten teilintegrierenden Planungen (zum Beispiel Landschaftsplanung, Landschaftsrahmenplanung) und Fachpolitiken unterscheiden, wie etwa der Wohnungspolitik, der Sozialpolitik, der Kulturpolitik, der Verkehrspolitik, der regionalen Wirtschaftspolitik oder der Umweltpolitik.

In der Siedlungspolitik erhält die europäische Dimension zunehmend ein stärkeres Gewicht. Die Europäische Kommission hat zwar keine originäre siedlungspolitische Kompetenz, jedoch beeinflußt sie durch eine Reihe relevanter Politikfelder, wie etwa der Struktur-, Agrar-, Verkehrs- und Umweltpolitik, die Entwicklung vieler europäischer Städte und Regionen. Deshalb arbeitet die Bundesrepublik Deutschland in enger Zusammenarbeit mit Mitgliedstaaten und Europäischer Kommission an einem europäischen Raumentwickungskonzept. Nachhaltige Entwicklung als ein-Prozeß des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Wandels, bei dem die Ressourcen zum Nutzen der Menschheit von heute und morgen eingesetzt werden, wird dabei als das Grundprinzip für das europäische Raumentwicklungskonzept diskutiert.

Die Ebene des Bundes

Der Bund kann für die integrierende gesamträumliche Planung des Bundesgebietes nur gesetzliche Rahmenbedingungen festsetzen. Das ist 1965 mit dem Erlaß des Raumordnungsgesetzes passiert. Dieses Gesetz legt unter anderem die Grundsätze für die räumliche Ordnung und Gestaltung des Bundesgebietes fest und gibt so die Leitlinien für die künftige Siedlungsentwicklung vor. Die Festlegung von Zielen und damit die Umsetzung der Leitlinien überläßt das Raumordnungsgesetz den Ländern. Diese sind zum Erlaß von Landesplanungsgesetzen und zur Aufstellung von Raumordnungsprogrammen und Raumordnungsplänen verpflichtet.

Das Städtebaurecht ist ausschließlich Sache des Bundes. Es regelt die Bauleitplanung, die für die Siedlungsentwicklung wichtigste gemeindliche Planung. 1960 hat der Bund mit dem Bundesbaugesetz eine bundeseinheitliche Rechtsgrundlage geschaffen. Das 1971 nachfolgende Städtebauförderungsgesetz hatte zunächst das Ziel, aufgrund der drohenden Verödung der Innenstädte und der damit verbundenen Verluste an Urbanität die Siedlungstätigkeit zu lenken und die Erhaltung und Erneuerung der Städte zu gewährleisten. 1987 wurde das Städtebauförderungsgesetz mit dem Bundesbaugesetz im Baugesetzbuch zusammengeführt, übersichtlicher geordnet und vereinfacht. Das Baugesetzbuch ist die erste und umfassende Erfassung aller Fakten und Normen des Deutschen Städtebaurechts. Die Instrumente sind auf die Gegenwarts- und Zukunftsaufgaben des Städtebaus ausgerichtet: auf Stadterhaltung, Stadterneuerung sowie Stadterweiterung. Dabei muß im Städtebau durchweg der vorsorgende Umweltschutz beachtet werden.

Die Vorschriften des Raumordnungsgesetzes und des Baugesetzbuches, die das System der Raumordnung und Landesplanung sowie der Bauleitplanung regeln, finden seit dem 3. Oktober 1990, das heißt seit der deutsch-deutschen Vereinigung, grundsätzlich auch in den neuen Ländern Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen Anwendung. Um den erforderlichen Übergang von der zentralistischen Planwirtschaft zum demokratisch legitimierten Planungssystem zu gewährleisten, sind im Anhang des Einigungsvertrages Überleitungsregelungen aus Anlaß der Herstelllung der deutschen Einheit getroffen. Diese Sonderregelungen ergänzen das Raumordnungsgesetz und das Baugesetzbuch und ermöglichen eine für einen Übergangszeitraum vereinfachte Anwendung der dort verankerten Planungsinstrumente.

Als Ressort ist auf Bundesebene das Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (BMBau) für die Siedlungspolitik als räumliche Gesamtplanung zuständig.

Bundesrepublik Deutschland

© BfLR Bonn 1995

Alte Länder — Staatsgrenze
Neue Länder — Landesgrenze

Die Ebene der Länder

Die Länder sind die zentrale Ebene der räumlichen Planung. Sie füllen den weiten Raum zwischen der rahmensetzenden Kompetenz des Bundes und der kommunalen Selbstverwaltung. Die Landesplanung hat die Aufgabe, für das Land Landesentwicklungsprogramme und -pläne zu erarbeiten, an dem sich zum einen die Fachressorts orientieren sollen und an das zum anderen die Gemeinden ihre

Planungen anpassen müssen. Beide steuern schließlich die staatlichen und privaten Vorhaben, die sowohl die Raumals auch die Siedlungsstruktur verändern. Landesplanung richtet sich deshalb wesentlich an die Gemeinden und Fachressorts. Die Fachpolitiken sind über sogenannte Raumordnungsklauseln in den einzelnen Fachgesetzen sowie im Baugesetzbuch in die räumliche Planung integriert. Die Fachpolitiken sind aufgefordert, die Belange der integrierenden räumlichen Planung zu beachten.

Die Ebene der Regionen

Die Landesplanung wird in der Regionalplanung, die in den Verantwortungsbereich der Länder gehört, räumlich und sachlich konkretisiert. Die Regionalplanung hat eine wichtige Vermittlerrolle zwischen kommunaler Bauleitplanung und staatlicher Landesplanung. In den einzelnen Bundesländern gibt es dafür unterschiedliche Spielräume. Besonders in der Frage, wie bindend die von der Regionalplanung festgelegten Siedlungsflächen und Freiräume für die Gemeinden sind, machen die Landesgesetze große Unterschiede.

Die praktische Bedeutung von Festlegungen der Regionalplanung zur Siedlungsentwicklung darf auch nicht überschätzt werden. Die beteiligten Gemeinden sind bemüht, sich möglichst große Handlungsspielräume zu sichern. Die wachsenden wirtschaftlichen Verflechtungen und sich verstärkende Standortkonkurrenzen fördern jedoch zunehmend ein Denken in regionalen Zusammenhängen. Es gibt deshalb zunehmend Bemühungen, die Rolle der Regionalplanung als regionalem Entwicklungsmanager zu stärken. Für die Regionalplanung kommt es künftig darauf an, vor dem fertigen Plan die Handlungspartner, die Gemeinden, für eine gemeinsame regionale Siedlungspolitik zu gewinnen. Gerade die Umsetzung stadtregionaler Planung ist auf interkommunale Kooperation angewiesen.

Die Notwendigkeit zur interkommunalen Zusammenarbeit ergibt sich aus dem fortschreitenden Verstädterungsprozeß und der damit verbundenen Ausweitung und Intensivierung der wirtschaftlichen, sozialen, demographischen, städtebaulichen, kulturellen und verkehrlichen Verflechtungen zwischen Stadt- und Umlandgemeinden. Insoweit tragen die Städte in der Regel auch die Last der Versorgung mit höherwertigen, der Allgemeinheit dienenden Infrastruktureinrichtungen für das Umland, beziehungsweise übernehmen zentrale städtische Funktionen für nachgeordnete Siedlungszentren. Zunehmend setzt sich in Deutschland die Erkenntnis durch, daß Probleme und Aufgaben, die alle Städte und Gemeinden in einer Stadtregion tangieren, auch in gemeinsamer Verantwortung gelöst werden müssen.

Es ist deshalb verständlich und im Sinne einer stadt(-regionalen) Entwicklung bedeutsam, organisatorische Strukturen einer interkommunalen Zusammenarbeit zu haben und weiterzuentwickeln. Die im Baugesetzbuch enthaltene Möglichkeit zur Bildung von Planungsverbänden oder die Bildung von Regionalverbänden (Nachbarschaftsverband, Umlandverband, Kommunalverband) stützen sich auf öffentlichrechtliche Vereinbarungen. Daneben gewinnen freiwillige Kooperationsmodelle (Regionalkonferenzen, Kooperationsnetzwerke, Regionale Entwicklungsagenturen und so weiter) für die interkommunale Zusammenarbeit an Bedeutung.

Die Ebene der Kommunen

Das Recht der Planung auf örtlicher Ebene, die sogenannte Planungshoheit, ist den Gemeinden verfassungsrechtlich garantiert. Die Gemeinden haben damit das Recht, die Bauleitpläne in eigener Verantwortung aufzustellen. Diese Bauleitpläne müssen den Zielen der Raumordnung und Landesplanung entsprechen, die in Landesentwicklungsplänen, in Landesentwicklungsprogrammen oder in Regionalplänen niedergelegt sind. Aufgabe der Bauleitplanung ist es, die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke in der Gemeinde nach Maßgabe des Baugesetzbuchs vorzubereiten und zu leiten.

Bauleitpläne sind der Flächennutzungsplan und der Bebauungsplan. Der Flächennutzungsplan gilt für das ganze Gemeindegebiet. Er stellt die geplante, rechtsunverbindliche Art der Bodennutzung in den Grundzügen dar, wie sie sich aus der beabsichtigten räumlichen Entwicklung der Gemeinde ergibt. Der Bebauungsplan wird dagegen auf der Basis des Flächennutzungsplanes nur für Teilbereiche der Gemeinde aufgestellt. Er enthält die rechtsverbindlichen Festsetzungen, die von allen Beteiligten gleichermaßen zu beachten sind. Der Bebauungsplan gilt für Bauherren, die ein Grundstück gekauft haben und ein Haus bauen wollen genauso wie für Hauseigentümer, die ihr Haus um- oder ausbauen wollen.

Wenn siedlungspolitische Aufgaben die Leistungsfähigkeit kleinerer Gemeinden übersteigen, sind in Deutschland die Landkreise zuständig. Jeder Landkreis ist eine kommunale Gebietskörperschaft mit verbandlichen Funktionen. Er ist bestrebt, seine Gemeinden zu fördern und zwischen ihnen auszugleichen. Der Landkreis bemüht sich vor allem in der Siedlungsstruktur, im Nahverkehr und in der Infrastruktur um eine koordinierte Entwicklung aller Gemeinden im Kreisgebiet. Die Möglichkeiten, wie der Landkreis in der räumlichen Planung dabei mitwirken kann und muß, sind von Land zu Land unterschiedlich. Weitere Schwerpunkte der Landkreisaufgaben sind Soziales, Jugendhilfe und Gesundheit. Die Landkreise unterhalten auch die Berufsschulen, Sonderschulen, zum Teil auch Gymnasien. Auch viele Krankenhäuser in Deutschland sind Kreiskrankenhäuser. Als neue Aufgabe haben viele Landkreise in den vergangenen Jahren die Müllentsorgung übertragen bekommen. Viele Gemeinden hatten sich für die Bewältigung dieses Problems als zu klein erwiesen. Überhaupt nehmen überörtliche Umweltaufgaben innerhalb der Arbeiten der Landkreise deutlich zu.

Umsetzung von Planungen

Die Umsetzung der Planung geschieht vorwiegend auf kommunaler Ebene, wobei der Bebauungsplan die verbindliche Planungsgrundlage ist, nach der städtebauliche Vorhaben realisiert werden. Die Planumsetzung beginnt in der Regel mit der Grundstücksneuordnung (Bodenordnung) und Erschließung (verkehrliche Anbindung, Anschluß an Ver- und Entsorgungsleitungen), so daß die Grundstücke nicht nur rechtlich, sondern auch tatsächlich bebaut werden können. Erst wenn die Erschließung gesichert ist, wird eine Baugenehmigung erteilt, nach der unter Zugrundelegung der städtebaulichen Planung die Bebauung der Grundstücke erfol-

Planarten und Hierarchie der räumlichen Planungen

räumliche Gesamtplanung für den jeweiligen Raum (Raumplanung)

Bund
Rahmenkompetenz
Leitvorstellungen, Grundsätze
Raumordnungsgesetz, Raumordnungspolitischer Orientierungsrahmen
Baugesetzbuch, Baunutzungsverordnung

Länder
Grundsätze und Ziele für Länder
z.B.: Zentrale Orte, Entwicklungsachsen, Gebietskategorien, Eignungsräume

Landesplanungsgesetze, Landesraumordnungs- und Landesentwicklungsprogramme und -pläne
Landesbauordnungen

Vorgaben – Überprüfen – Genehmigung – Potentiale/Ziele der Regionen

Planungsregionen - Regionalplanung
(konkrete) Ziele für Regionen in Regionalen Raumordnungsplänen

Vorgaben – Überprüfen – Potentiale/Ziele der Gemeinden

Gemeinden
Gemeindliche Entwicklungsplanung und Bauleitplanung
Grundzüge der Bodennutzung für ganze Gemeindegebiete in Flächennutzungsplänen (vorbereitende Bauleitplanung), rechtsverbindliche Festsetzungen für die städtebauliche Ordnung in Bebauungsplänen (verbindliche Bauleitplanung)

Vorgaben – Abstimmung – Genehmigung – Ziele/Vorhaben

Private und öffentliche Träger von Einzelvorhaben
Planung konkreter Bauvorhaben (Bauplan) und Bauausführung

Abstimmung mit den teilintegrierenden Planungen (Landschaftsplanung) und Fachplanungen (z.B. Verkehr, Landwirtschaft, Wasserwirtschaft) auf der jeweiligen Ebene

Wie hängen die Planungen zusammen? Die Abbildung veranschaulicht, daß die Planung des einzelnen Bauherrn in einen Rahmen übergeordneter und überörtlicher Planungen eingebettet ist. Diese Planungen machen Vorgaben, die z.B. den Sinn haben, bundesweit möglichst gleichwertige Lebensbedingungen zu verwirklichen. Die Ziele der Raumordnung des Bundes sollen sich durch die verschiedenen Planungsebenen Land, Region, Gemeinde bis zum einzelnen Bauvorhaben und überhaupt bis in die Lebensumstände des einzelnen auswirken (**"Abstimmungsgebot"** beziehungsweise **"Anpassungsgebot"**). Andererseits sollen die übergeordneten Planungen aber auch auf die Planungen der jeweils darunter liegenden Ebene Rücksicht nehmen (sogenanntes **"Gegenstromprinzip"**). Das heißt im einzelnen:

- Der Bauplan für ein Gebäude hat sich an die Bestimmungen der Bauordnung zu halten und den Festsetzungen des Bebauungsplans zu folgen.
- Der Bebauungsplan für ein Teilgebiet der Gemeinde ist aus dem Flächennutzungsplan zu entwickeln und hat sich darüber hinaus an die konkret definierten Ziele der Raumordnung, Landes- und Regionalplanung anzupassen.
- Der Flächennutzungsplan für das ganze Gemeindegebiet muß sich an den Vorgaben des regionalen Raumordnungsplans orientieren. Auch diverse Fachplanungen (z.B. Verkehrs- und Versorgungstrassen) sind darin "nachrichtlich" zu übernehmen.
- Die regionalen Raumordnungspläne folgen den Zielsetzungen des Landesraumordnungsprogramms und des Landesentwicklungsplans.
- Diese letztgenannten Pläne dürfen wiederum den Raumordnungsgrundsätzen des Bundes nicht entgegenlaufen.

Quelle: Praxis Geographie 9/1993.

gen kann. Die Baugenehmigung ist das entscheidende öffentliche Kontrollinstrument der lokalen Siedlungsentwicklung. Von der Baugenehmigungsbehörde wird mit Erteilung der Genehmigung geprüft, ob das beabsichtigte Bauvorhaben der städtebaulichen Planung entspricht. Maßgeblich für die Art und das Maß der städtebaulichen Nutzung ist die Baunutzungsverordnung; in ihr ist für unterschiedliche städtebauliche Gebietskategorien die zulässige Ausnutzung der Baugrundstücke festgelegt.

Entscheidend für die Planumsetzung ist also, daß die Bauleitplanung, insbesondere der Bebauungsplan, lediglich ein Angebot zum Bauen darstellt. Die Bebauung selbst, das heißt die Bauinvestitionen, wird - bis auf die Fälle, in denen öffentliche Bauvorhaben (Bundes-, Landes-, kommunale Bauten) verwirklicht werden - durch Private oder Unternehmen getätigt. Prinzipiell ist es in Deutschland so, daß Planung zwar als hoheitliche Aufgabe betrieben wird, daß aber die Planumsetzung, soweit die staatlichen Ebenen nicht unmittelbar als Bauherren auftreten, Sache privater Investoren ist. Diese sind die Akteure beim Bauprozeß neben Banken, die Bauvorhaben finanzieren, und staatlichen und kommunalen Stellen, welche Bauvorhaben durch Darlehen oder Zuschüsse unterstützen. Die Bauvorlageberechtigung wird je nach Landesbauordnung nur besonders qualifizierten Berufsgruppen zugestanden. Im Bereich des Siedlungsbaus sind dies in erster Linie Architekten, deren Berufsbezeichnung gesetzlich geschützt ist.

Voraussetzung für die Planumsetzung ist die Bereitstellung von Bauland. Auch dafür ist in erster Linie die Gemeinde verantwortlich. In jüngster Zeit gewinnen vertragliche Vereinbarungen zwischen der Gemeinde und Investoren, die sogenannten städtebaulichen Verträge, aber auch private Investorenmodelle zur Übernahme der Planung und Erschließung von Baugebieten einschließlich nachfolgender Bebauung immer mehr an Bedeutung. Beim sogenannten Vorhaben- und Erschließungsplan übernimmt zum Beispiel der Investor die Erschließung des Gebietes und die anteiligen Kosten für die unmittelbare Baureifmachung. Die später anfallenden Folgekosten der Unterhaltung von Erschließungs- und Infrastrukturanlagen gehen durch einen Übernahmevertrag an die Kommunen über. Bei privaten Investorenmodellen besteht der Vorteil der Gemeinde darin, daß der Investor die oft erheblichen finanziellen Vorleistungen übernimmt und so die Gemeinde entlastet.

Zur Siedlungspolitik gehört auch eine über die kommunalen Grenzen hinausreichende Standortpolitik - nicht nur für Wohnen und Gewerbe - sondern auch für die Erstellung der zugehörigen Infrastruktur. Eine Möglichkeit hierzu besteht in der Bildung von Planungsverbänden oder Zweckverbänden, in denen die Gemeinde und sonstige Träger der Vorhaben Verbandsmitglieder werden und auf überkommunaler Ebene handeln. Diese Verbände sind Körperschaften des öffentlichen Rechts, die sich in ihrer Organisation eng an die Gemeindeverfassungen anlehnen. Die einzelnen Gemeinden haben ihnen zumindest für einen begrenzten Zeitraum kommunale Aufgaben übertragen. Mit Sonderplanungsverbänden werden die über die Gemeindegrenzen hinausgehenden Verwaltungsaufgaben in Agglomerationsräumen effektiver erledigt. Die Verbände können die kommunale Selbstverwaltung gegenüber den übergeordneten Landesinteressen stärken.

Raumwirksame Fachpolitiken

Wichtige Partner der Siedlungspolitik sind schließlich die raumwirksamen Fachpolitiken wie die regionale Wirtschaftspolitik, die Verkehrspolitik, diverse Infrastrukturpolitiken, die Umweltpolitik oder die Wohnungspolitik. Sie tragen mit ihren zum Teil gegensätzlichen Nutzungsansprüchen an den Raum erheblich zur Siedlungsentwicklung bei. Deshalb ist es wichtig, auf jeder räumlichen Ebene die fachpolitischen Entscheidungen untereinander und mit der räumlichen Gesamtplanung abzustimmen. Das wird auch als horizontale Koordination der in die Siedlungsentwicklung einwirkenden Ressorts bezeichnet. Diese Koordination soll verhindern, daß die Fachpolitiken lediglich ihren sektoralen Teilbereich optimieren, die Infrastrukturplanung beispielsweise nur nach betriebswirtschaftlicher Rentabilität ausgerichtet wird und sich nicht an den Zielen einer bedarfsgerechten Versorgung der Bevölkerung orientiert. Weil Siedlungspolitik auch die Aufgabe der Koordination unterschiedlicher Fachressorts hat, muß sie deren wichtigster Ansprechpartner sein. Siedlungspolitik ist deshalb zugleich angewandte Familien-, Sozial-, Verkehrs-, Wirtschafts- und Umweltpolitik.

1.3 Finanzielle Grundlagen der Siedlungspolitik

In Deutschland sind finanzielle Einnahmen und Ausgaben ebenso wie die Aufgaben insgesamt über ein ausbalanciertes System von Kompetenzregeln den einzelnen föderalen Ebenen zugeordnet. Auf der Einnahmenseite der Finanzverfassung ist festgelegt, wie die Kompetenzen in der Steuergesetzgebung, beim Steuerertrag und in der Steuerverwaltung auf Bund, Länder und Gemeinden verteilt sind. Auf der Ausgabenseite wird die Lastenverteilung geregelt. Die im Grundgesetz festgeschriebenen Regelungen zur Finanzverfassung enthalten spezielle Vorschriften,

- welche Aufgaben der Bund und die Länder selbst finanzieren müssen,
- in welchen Fällen der Bund sich an der Finanzierung von Aufgaben der Länder beteiligen kann oder muß,
- welche Mittel aus dem gesamten Steueraufkommen Bund und Ländern (einschließlich der Gemeinden) entweder alleine oder gemeinsam zustehen.

Der Bund greift finanziell nur über seine beträchtlichen Direktinvestitionen für den Bau von Verkehrswegen und Kommunikationsnetzen direkt in Bereiche der Siedlungspolitik und Siedlungsentwicklung ein. Indirekt beeinflußt der Bund die Siedlungspolitik der Länder und der Gemeinden aber in zweifacher Weise:

- Zum einen beteiligt sich der Bund über sogenannte Finanzhilfen anteilig an besonders bedeutsamen Investitionen der Länder und Gemeinden. Dazu zählen die Finanzhilfen zur Stadtsanierung und Stadtentwicklung (Städtebauförderung), zur Förderung des Sozialen Wohnungsbaus oder zur Verbesserung der gemeindlichen

Verkehrsinfrastruktur. Die Verteilung dieser Gelder auf die Gemeinden ist grundsätzlich Sache der Länder.

- Zum anderen ist der Bund an den sogenannten Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern finanziell beteiligt. Die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" fördert zum Beispiel Städte als Wirtschaftsstandorte in strukturschwachen Räumen. Über diese Gemeinschaftsaufgaben mit gemeinsamen Rahmenplänen kann der Bund im Gegensatz zu seinen Finanzhilfen auch räumlich und inhaltlich steuernd in die Siedlungsentwicklung eingreifen. Diese müssen aber von der Europäischen Kommission genehmigt werden.
- Darüber hinaus nimmt die Europäische Union mit ihrem strukturpolitischen Instrumentarium zunehmend Einfluß auf die Siedlungsentwicklung. Mit ihren Strukturfonds und ihren Gemeinschaftsinitiativen ist sie in der Lage, strukturschwache Regionen zusammen mit Mitteln von Bund und Ländern gezielt zu fördern.

Neben den gemeinsam von Bund und Ländern oder der Europäischen Union finanzierten Aufgaben können die Länder mit ihren eigenen Geldern die Mittel des Bundes verstärken oder das eigene Geld für eigenständige Projekte und Ziele verwenden. Wieviel Geld jedes Land für eigene Projekte zur Verfügung hat, hängt entscheidend vom Aufkommen an Ländersteuern und dem jeweiligen Länderanteil am Aufkommen aus Gemeinschaftssteuern ab.

Zu den Landessteuern gehören zum Beispiel die Vermögensteuer und die Kraftfahrzeugsteuer. Gemeinschaftssteuern sind Steuern, die dem Bund und den Ländern gemeinsam zustehen. Dazu zählen zum Beispiel die Lohnsteuer, die Einkommensteuer, die Körperschaftssteuer und die Umsatzsteuer. Parallel zu den Unterschieden in der Wirtschaftskraft der Länder ergibt sich dabei auch ein Gefälle in der Steuerkraft. Damit die nach dem Grundgesetz vorgeschriebene "Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse in der Bundesrepublik Deutschland gewahrt wird", werden die Finanzen zwischen Bund und Ländern sowie den Ländern untereinander jährlich ausgeglichen, das heißt, die Steuerkraft der ärmeren Länder wird an den Bundesdurchschnitt angenähert. Dieser Finanzausgleich soll eine aufgabengerechte Finanzausstattung aller Länder bewirken.

Die Landkreise als weitere föderale Ebene finanzieren sich einmal aus den Mitteln des jeweiligen Landes, die ihnen für ihre Aufgaben zugewiesen werden. Als weitere eigene Einnahmen fließen Gebühren und Beiträge sowie die Grunderwerbsteuer in die Kassen der Kreise. Vor allem im Umland der Agglomerationsräume mit ihren hohen Grundstückspreisen ist diese Steuer eine bedeutende Einnahmequelle der Kreise. Besondere Bedeutung kommt der Kreisumlage zu. Sie muß von den zum Kreis gehörenden Gemeinden entsprechend ihrer Einwohnerzahl und ihrer Steuerkraft bezahlt werden und macht rund ein Drittel der gesamten Einnahmen der Kreise aus.

Was die Einnahmen der Kreisfreien Städte und kreisangehörigen Gemeinden betrifft, bekommen die Kommunen zum einen 15 Prozent am Aufkommen der Lohn- und Einkommensteuer zugewiesen. Zum anderen finanzieren sich die Kommunen über Steuern, deren Aufkommen größtenteils ihnen zufließt. Dazu gehören die sogenannten Realsteuern (Gewerbe- und Grundsteuer) sowie die örtlichen Verbrauchssteuern (unter anderem Vergnügungs- und Getränkesteuern). Insgesamt machen die Steuern fast ein Drittel der kommunalen Einnahmen aus.

Die Kommunen besitzen zwar die Ertragskompetenz bei einzelnen Steuern, über die Höhe und die Erhebung der Steuern entscheiden jedoch der Bund oder die Länder. Damit können die Kommunen - im Gegensatz zum Bund und ähnlich wie bei den Ländern - finanzielle Engpässe nur in sehr engen Grenzen durch eine aktive Politik der Steuererhöhungen auflösen. Als aktive Gestaltungsmöglichkeit verfügen sie nur über eine begrenzte Möglichkeit zur Festlegung von Hebesätzen bei der Grund- und Gewerbesteuer; diese Hebesätze können als kommunal festlegbare Multiplikatoren für einen durch Bundesregelung vorbestimmten Steuerbetrag begriffen werden.

Finanzzuweisungen vom Land - und in geringerem Ausmaß auch vom Bund - sind mit fast 30 Prozent die zweitwichtigste Einnahmequelle der Kommunen. Zuweisungen durch das Land, die zweckgebunden oder disponibel sein können (Schlüsselzuweisungen), erfolgen primär über den kommunalen Finanzausgleich. Es handelt sich beim kommunalen Finanzausgleich um die als "Steuerverbund" bezeichneten finanziellen Beziehungen zwischen Ländern und Gemeinden. Der kommunale Finanzausgleich hat zum einen das Ziel, die kommunale Finanzkraft insgesamt zu erhöhen, weil sonst die gemeindlichen Aufgaben nicht leistbar wären. Zum anderen sollen aber auch die Unterschiede in der kommunalen Steuerkraft ausgeglichen werden. Grundlage des kommunalen Finanzausgleichs ist deshalb die Steuerkraft der einzelnen Gemeinden.

Das dritte wichtige Standbein der Kommunalfinanzen sind Einnahmen aus Gebühren und Beiträgen. Diese Einnahmen haben in den vergangenen Jahren zugenommen. Dabei handelt es sich um Einnahmen, denen konkrete Gegenleistungen gegenüberstehen: Gebühren für die Ausstellung eines Personalausweises, für die Benutzung eines Hallenbades, Beiträge für die Erschließung von Grundstücken. Bei den Entgelten sind die Kommunen zur Kostendeckung angehalten. Während diese Kostendeckung bei den meisten klassischen Gebührenhaushalten wie Wasser oder Abfall auch annähernd erreicht wird, sind in anderen Bereichen (Kultur, Schwimmbäder, Kindergärten) deutlich geringere Kostendeckungsgrade üblich. In diesen Fällen wird bei der Kalkulation der Gebühren das Leitbild "Äquivalenzprinzip" teilweise außer Kraft gesetzt.

Die "klassischen" Einnahmen der Kommunen reichen oft zur Finanzierung der öffentlichen Aufgaben nicht aus. Die Gemeinden haben dann die Möglichkeit der Schuldenaufnahme am Kreditmarkt, das heißt der Einnahmen aus Verschuldung. Mit den Kreditaufnahmen dürfen jedoch die laufenden Ausgaben nicht finanziert werden. Kreditaufnahmen sind ausschließlich für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen reserviert. Zudem ist die Kreditaufnahme stets von der jeweils zuständigen Aufsichtsbehörde der Länder zu genehmigen.

2. Teil: Siedlungssystem und Siedlungsentwicklung in Deutschland

2.1 Siedlungsstruktur und Verstädterung

2.1.1 Siedlungsstruktur und städtisches Siedlungssystem

Mitte der neunziger Jahre leben in der Bundesrepublik Deutschland auf einer Fläche von etwa 357.000 Quadratkilometern etwa 81,5 Millionen Menschen, über zwei Drittel davon in Städten. In Europa zählt die Bundesrepublik mit einer Bevölkerungsdichte von 228 Einwohnern je Quadratkilometer zu den am dichtesten besiedelten Staaten. Sie liegt damit weit über dem Durchschnitt der Europäischen Union (146 Einwohner je Quadratkilometer). Nur die Niederlande, Belgien und Großbritannien sind dichter besiedelt.

Mit der Vereinigung der beiden deutschen Staaten im Oktober 1990 sind die regionalen Unterschiede in der Bevölkerungsdichte wesentlich größer geworden, als sie vorher waren: Die alten Länder sind mit 255 Einwohnern je Quadratkilometer weitaus dichter besiedelt als die neuen Länder (162 Einwohner je Quadratkilometer), die vor allem im Norden sehr dünn besiedelt sind - in der Europäischen Union nur vergleichbar mit peripheren Gebieten, wie zum Beispiel in Portugal, Irland, Spanien und Griechenland.

Die Siedlungsstruktur spiegelt die räumliche Verteilung der Bevölkerung, der Arbeitsstätten und Infrastruktureinrichtungen wider. Von der Siedlungsstruktur hängen einerseits der Umfang, die Vielfalt und die Erreichbarkeit des Angebotes an Arbeitsplätzen, Gütern, Dienstleistungen und Infrastruktureinrichtungen ab. Andererseits liegen in der Siedlungsstruktur aber auch die Ursachen zum Beispiel für das Ausmaß der siedlungsbedingten Umweltbelastungen und Verkehrsprobleme sowie die Höhe der Boden- und Mietpreise sowie die daraus entstehenden Probleme am Wohnungsmarkt. Grundsätzlich zeichnet sich die Siedlungsstruktur durch eine große Persistenz aus.

Siedlungsstrukturelle Gebietstypen

Mit den beiden Kriterien "Zentralität" (Einwohner im größten Oberzentrum) und "Verdichtung" (Einwohner je Quadratkilometer) werden auf der Ebene der Raumordnungsregionen, einer Unterteilung des Bundesgebietes in 97 Teilräume, verschiedene siedlungsstrukturelle Gebietstypen im Bundesgebiet unterschieden:

- Agglomerationsräume
Regionen mit einem Oberzentrum von mindestens 300.000 Einwohnern und/oder einer Bevölkerungsdichte von über 300 E/km²

- Verstädterte Räume
Regionen mit in der Regel einem Oberzentrum von über 100.000 Einwohnern und/oder einer Bevölkerungsdichte von über 150 E/km²

- Ländliche Räume
Regionen ohne Oberzentrum über 100.000 Einwohner und einer Bevölkerungsdichte um 100 E/km² und weniger

Diese Gebietstypen beschreiben die großräumige Siedlungsstruktur im Bundesgebiet. Sie ist durch eine ausgeprägte, relativ ausgewogene dezentrale Konzentration von Städten und Stadtregionen charakterisiert. In den Agglomerationsräumen leben 54 Prozent der Bevölkerung. Fast 30 Prozent der Bevölkerung leben in verstädterten Räumen und gut 16 Prozent in ländlichen Räumen. Innerhalb der Agglomerationsräume und verstädterten Räume wird nach Kernstädten und deren Umland unterschieden. Das Spektrum der Umlandkreise reicht dabei von hochverdichteten Kreisen bis hin zu Kreisen mit einer Bevölkerungsdichte von unter 150 E/km².

In den Kernstädten (Städten mit über 100.000 Einwohnern) lebt rund ein Drittel der Bevölkerung Deutschlands. Der Anteil ist in den neuen Ländern mit gut 36 Prozent höher als in den alten Ländern (31 Prozent). In der ehemaligen DDR gab es im Vergleich zu der Entwicklung in den westlichen Ländern keine Suburbanisierung, also keine große Abwanderung von Haushalten und Betrieben aus der Kernstadt ins Umland. Dies schlägt sich auch deutlich in einer geringeren Bevölkerungsdichte in den Umlandkreisen nieder. Während in den alten Ländern seit Ende der sechziger Jahre intensive Suburbanisierungsprozesse zu starken Zersiedlungserscheinungen im Umland der Kernstädte führten, wurden neue Wohnungen in der ehemaligen DDR vorzugsweise in städtischen Großsiedlungen am Stadtrand, aber innerhalb der Stadtgrenzen gebaut.

Die durch Verdichtung und Verstädterung charakterisierte Siedlungsstruktur in Deutschland sowie die Unterschiede zwischen den alten und neuen Ländern prägen auch die Flächennutzung. Der Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche an der Gesamtfläche des Bundesgebietes beträgt gut elf Prozent. Er liegt im früheren Bundesgebiet mit 12,7 Prozent deutlich über dem Wert für die neuen Länder mit 7,9 Prozent. Differenziert nach siedlungsstrukturellen Gebietstypen erreicht die Siedlungs- und Verkehrsfläche in den Kernstädten der Agglomerationen 51,4 Prozent, in den Kernstädten der neuen Länder sogar 55,2 Prozent, elf bis 19 Prozent in den Umlandkreisen und unter zehn Prozent in den ländlichen Räumen.

Flächennutzung

© BfLR 1994

Flächennutzung in Deutschland, Stand 31.12.1992
Quelle: Laufende Raumbeobachtung der BfLR

Großräumige Siedlungsstruktur und städtisches Siedlungssystem

Staatsgrenze
Landesgrenze
Raumordnungsregionsgrenze

© BfLR Bonn 1995

Agglomerationsräume
- Kernstädte
- Umlandkreise

Verstädterte Räume
- Kernstädte
- Umlandkreise

Ländliche Räume

Städte nach der Einwohnerzahl
- 10.000 bis unter 20.000
- 20.000 bis unter 50.000
- 50.000 bis unter 100.000
- 100.000 bis unter 300.000
- 300.000 und mehr

Quelle: Laufende Raumbeobachtung der BfLR – Kreise, Gemeinden

Bevölkerungsverteilung und Siedlungsstruktur 1993

Siedlungsstrukturelle Gebietstypen	Einwohner in 1.000	Anteil der Einwohner in %	Einwohner je km²	Anteil der SuV [1]) an der Gesamtfläche in %
• Agglomerationsräume	34.146	53,7	509	18,6
Kernstädte	15.108	23,8	2.085	50,4
Umlandkreise	19.039	30,0	318	14,8
• Verstädterte Räume	18.979	29,9	197	11,8
Kernstädte	3.445	5,4	1.194	35,9
Umlandkreise	15.534	24,4	166	11,0
• Ländliche Räume	10.437	16,4	123	8,8
Alte Länder insges. *)	**63.563**	**100,0**	**256**	**12,6**
• Agglomerationsräume	9.229	51,9	352	12,3
Kernstädte	5.336	30,0	3.064	55,2
Umlandkreise	3.893	21,9	159	9,3
• Verstädterte Räume	5.255	29,6	150	8,0
Kernstädte	1.147	6,5	1.489	32,6
Umlandkreise	4.108	23,1	120	7,5
• Ländliche Räume	3.291	18,5	69	6,0
Neue Länder insges. *)	**17.775**	**100,0**	**163**	**8,2**
• Agglomerationsräume	43.375	53,3	465	16,9
Kernstädte	20.444	25,1	2.275	51,4
Umlandkreise	22.932	28,2	272	13,2
• Verstädterte Räume	24.234	29,8	185	10,8
Kernstädte	4.592	5,6	1.256	35,2
Umlandkreise	19.642	24,1	154	10,1
• Ländliche Räume	13.729	16,9	104	7,8
Deutschland insges.	**81.338**	**100,0**	**228**	**11,3**

[1]) SuV = Siedlungs- und Verkehrsfläche
*) Berlin wird den neuen Ländern zugerechnet

Quelle: Laufende Raumbeobachtung der BfLR

Erreichbarkeit von Oberzentren

Anteil der Bevölkerung, der das nächste Oberzentrum mit dem PKW innerhalb einer bestimmten Reisezeitklasse erreicht

Minuten	Anteil
bis unter 15	46,0 %
15 bis unter 30	31,8 %
30 bis unter 45	15,0 %
45 bis unter 60	5,5 %
60 und mehr	1,7 %

Mehr als drei Viertel der Bevölkerung der alten Länder erreichen innerhalb von 30 min ein Oberzentrum - ein Beleg für die dezentral ausgeprägte Siedlungsstruktur.

 Quelle: Erreichbarkeitsmodell EVA 1991 der BfLR

Das städtische Siedlungssystem

In der Bundesrepublik dominiert nicht eine einzige große Metropole das Siedlungssystem, sondern über das Gebiet der Bundesrepublik ist eine Vielzahl von Agglomerationsräumen und größeren Städten relativ ausgewogen verteilt. Das städtische Siedlungssystem stellt aus sozioökonomischer und funktionaler Sicht ein eng vernetztes, polyzentrisches Gefüge von Städten und ihren jeweiligen Einzugsbereichen dar, in das die ländlichen Gebiete wirtschaftlich, sozial und kulturell mehr oder weniger stark eingebunden sind. Unterscheiden kann man monozentrisch strukturierte Agglomerationsräume wie München und Berlin von polyzentrisch strukturierten Agglomerationsräumen wie dem Rhein-Ruhr-Gebiet. Dort gibt es nicht nur eine überragende Stadt, sondern mehrere gleichrangige Städte.

Prägend für das städtische Siedlungssystem sind die von der Landesplanung bestimmten Zentralen Orte. Auf höchster Stufe sind es Oberzentren, in der Regel Städte mit mehr als 100.000 Einwohnern. Die Oberzentren sind identisch mit den größeren, überregional bedeutsamen Wirtschafts- und Arbeitsmarktzentren. In Deutschland können drei Viertel der Bevölkerung ein solches Oberzentrum innerhalb von 30 Minuten erreichen. Das belegt die ausgeprägte dezentrale städtische Siedlungsstruktur. Mittelzentren, in der Regel Städte mit einer Einwohnerzahl von 20.000 bis unter 100.000 Einwohnern, erfüllen wichtige Funktionen in der regionalen Versorgung mit Arbeitsplätzen und Verbrauchsgütern für den kurz- und mittelfristigen Bedarf. In den ländlichen Räumen sind die Zentralen Orte unterer Stufe (Kleinstädte) für die Versorgung der Bevölkerung besonders wichtig.

Städte sind in vielen Bereichen Brennpunkte der gesellschaftlichen Entwicklung: Verschiedene neue Lebensformen werden am ehesten in Städten lebbar; die soziale Integration hat in den Städten bessere Voraussetzungen, auch wenn das soziale Konfliktpotential in den Städten besonders ausgeprägt ist. In ökonomischer Hinsicht bilden die Städte die großen Zentren für Wirtschaft und Arbeitsmarkt. Dabei hat sich die Bedeutung der verschiedenen Städte gewandelt: Bestimmten bis in die sechziger Jahre hinein die industriell geprägten Städte das Siedlungssystem, sind durch den wirtschaftlichen Strukturwandel die Zentren für hochrangige Dienstleistungs- und Verwaltungsaufgaben in den Vordergrund gerückt.

Die Bedeutung und die Funktionen der Städte zeigen sich einerseits in ihrer Größe und in ihrer wirtschaftlichen Spezialisierung sowie andererseits in der Reichweite ihrer Ausstrahlung ins Umland hinein.

Die Einzugsbereiche der größten Städte und bevölkerungsreichsten Agglomerationsräume, etwa bei den Pendlerbeziehungen, reichen weit in die ländlichen Räume hinein. Mit deutlichem Abstand ist Rhein-Ruhr in Deutschland mit etwa elf Millionen Einwohnern der größte Agglomerationsraum, gefolgt von Berlin mit fast vier, Rhein-Main (Frankfurt) und Stuttgart mit jeweils knapp drei und Hamburg und München mit etwa je zwei Millionen Einwohnern. In den neuen Ländern sind - abgesehen von Berlin - Halle/Leipzig und Chem-

nitz/Zwickau mit jeweils etwa einer Million Einwohner die größten Agglomerationsräume.

Ein Agglomerationsraum eigener Art ist Berlin. Dort "prallen" die Gegensätze zwischen alten und neuen Ländern auf engem Raum direkt aufeinander: zum einen zwischen dem West- und Ostteil der Stadt, zum anderen zwischen Stadt und Umland, das zudem noch einem anderen Bundesland (Brandenburg) angehört. Der West- und Ostteil Berlins unterscheiden sich sowohl grundsätzlich in ihren städtebaulichen Merkmalen (im Ostteil hat die Innenstadt beispielsweise eine hohe Wohnfunktion) als auch im Arbeitsplatzangebot. Die Stadt Berlin und ihr Umland versuchen beide, die nach der deutsch-deutschen Vereinigung erwarteten Entwicklungsimpulse für die Region Berlin zu nutzen.

Die ausländische Wohnbevölkerung ist für das städtische Siedlungssystem, besonders im Westen Deutschlands, von großer Bedeutung. Fast die Hälfte der Ausländer lebt in den Kernstädten der Agglomerationsräume und verstädterten Räume. Von der deutschen Bevölkerung lebt weniger als ein Drittel in den Kernstädten. Wenn die Einwohnerzahlen der Kernstädte in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten noch gewachsen sind, dann war die Zunahme allein auf die Zuwanderung von Ausländern zurückzuführen. In den Kernstädten der Agglomerationsräume sind über 15 Prozent der Bevölkerung Ausländer. Einzelne Städte wie Frankfurt haben Ausländerquoten von weit über 20 Prozent.

Ausländerverteilung und Ausländeranteil 1993

Siedlungsstrukturelle Gebietstypen	Ausländer in 1.000	Anteil der Ausländer in %	Anteil der Deutschen in %	Ausländerquote in %
• Agglomerationsräume	4.195	68,0	52,2	12,3
Kernstädte	2.377	38,5	22,2	15,7
Umlandkreise	1.818	29,5	30,0	9,6
• Verstädterte Räume	1.375	22,3	30,7	7,2
Kernstädte	354	5,7	5,4	10,3
Umlandkreise	1.021	16,6	25,3	6,6
• Ländliche Räume	596	9,7	17,1	5,7
Alte Länder insges. *)	**6.166**	**100,0**	**100,0**	**9,7**
Alte Länder	6.166	91,6	76,9	9,7
Neue Länder	563	8,4	23,1	3,2
Deutschland insges.	**6.729**	**100,0**	**100,0**	**8,3**

*) ohne Berlin
Quelle: Laufende Raumbeobachtung der BfLR

Gerade für die Städte ist deshalb die Frage nach dem Zusammenleben der deutschen Bevölkerung mit Ausländern wichtig. Aktuelle Umfragen belegen, daß es im Westen Deutschlands rund 70 Prozent der Bürger für gut halten, wenn Deutsche und Ausländer in einer Nachbarschaft zusammenleben. Die Integrationsbereitschaft ist dabei um so größer, je mehr Kontakte zu Ausländern in der Nachbarschaft bereits bestehen. Die Ost-West-Unterschiede der Integrationsneigung sind auf unterschiedliche Erfahrungen im Zusammenleben mit Ausländern zurückzuführen. In den Städten im Osten Deutschlands leben weitaus weniger Ausländer als in westdeutschen Städten.

2.1.2 Veränderungen des städtischen Siedlungssystems

Aktuelle Trends

Die Trends der Bevölkerungs- und Beschäftigtenentwicklung in den alten Ländern zeigen, daß sowohl die Bevölkerung als auch die Beschäftigung außerhalb der Agglomerationsräume stärker zunehmen. Prozentual zur Ausgangssituation 1980 steigt die Bevölkerungszahl bis 1992 in den ländlichen Räumen um über sieben Prozent, in den verstädterten Räumen um knapp sieben Prozent und in den Agglomerationsräumen nur um gut vier Prozent. Bei den Beschäftigten zeigt sich ein ähnliches Bild: Die ländlichen Räume gewinnen 17 Prozent, die verstädterten Räume gut 14 Prozent und die Agglomerationsräume nur knapp zehn Prozent an Beschäftigten.

Gleichwohl ist aktuell in Deutschland ein ungebremster, flächenhafter, kleinräumiger Verstädterungsprozeß zu beobachten. Innerhalb der Agglomerationsräume und verstädterten Räume der alten Länder konzentrieren sich die Bevölkerungs- und Beschäftigtengewinne weiter vor allem auf das jeweilige Umland der Städte. Aufgrund des Siedlungsdrucks aus den Kernstädten ist dort das Siedlungsflächenwachstum, das heißt die Neuinanspruchnahme von Freiflächen, am höchsten.

Einwohner-, Beschäftigten- und Siedlungsflächenentwicklung

Veränderung von 1980 bis 1992 in %
Agglomerationen | Verstädterte Räume | Ländl. Räume
Alte Länder: Kernstädte, Umlandkreise, Ländliche Kreise
EW: Einwohner BE: Beschäftigte SuV: Siedlungs- und Verkehrsfläche

Die Einwohner- und Beschäftigtenzunahmen konzentrieren sich auf das Umland. Dort ist auch die Neuinanspruchnahme von Freiflächen entsprechend hoch.

 Quelle: Laufende Raumbeobachtung der BfLR

Antriebskräfte dieser anhaltenden Suburbanisierung sind bei Unternehmen vor allem neue Betriebsformen und flexible Organisationen, die einzelne Betriebsteile und ganze Branchen von bestimmten Standorten relativ unabhängig machen, sowie die Flächenansprüche, die vielerorts in den Städten nicht mehr gedeckt werden können. Bei der Bevölkerung sind die Triebkräfte für die Suburbanisierung vor allem in den hohen städtischen Bodenpreisen und den gestiegenen Wohnansprüchen zu suchen. Viele Haushalte finden preiswerte Möglichkeiten für ihre Wohnwünsche noch am ehesten im ländlichen Umland.

Bevölkerungs- und Beschäftigtenentwicklung

Siedlungsstrukturelle Gebietstypen	Entwicklung Bevölkerung 1989-1993	Beschäftige 1989-1993	Binnenwanderungssaldo 1991/1992 je 1.000 Einwohner
	in %		
• Agglomerationsräume	4,2	5,5	1,8
Kernstädte	2,7	3,5	- 1,6
Umlandkreise	5,4	8,3	4,5
• Verstädterte Räume	6,0	8,0	1,7
Kernstädte	3,8	4,8	1,3
Umlandkreise	6,5	9,2	1,8
• Ländliche Räume	5,7	8,4	4,4
Alte Länder insges.	**5,0**	**6,6**	**2,2**
• Agglomerationsräume	- 2,8	- 22,7	- 4,3
Kernstädte	- 1,2	- 24,6	- 3,0
Umlandkreise	- 5,0	- 20,3	- 5,9
• Verstädterte Räume	- 6,1	- 30,9	- 8,9
Kernstädte	- 6,5	- 62,5	- 9,4
Umlandkreise	- 6,0	- 20,9	- 8,7
• Ländliche Räume	- 5,2	- 29,7	- 11,5
Neue Länder insges.	**- 4,3**	**- 26,6**	**- 7,0**
• Agglomerationsräume	2,6	- 2,3	0,4
Kernstädte	1,7	- 4,1	- 2,0
Umlandkreise	3,5	0,1	2,6
• Verstädterte Räume	3,1	- 5,2	- 0,7
Kernstädte	1,0	- 15,7	- 1,5
Umlandkreise	3,6	- 1,4	- 0,5
• Ländliche Räume	2,9	- 5,4	0,4
Deutschland insges.	**2,8**	**- 3,6**	**0,0**

Quelle: Laufende Raumbeobachtung der BfLR, eigene Berechnungen der BfLR

Die Regionen in den neuen Ländern sind seit der deutsch-deutschen Vereinigung von einer tiefgreifenden Anpassungskrise geprägt. Sie ist mit großen wirtschaftlichen und sozialen Übergangsproblemen verbunden. Der notwendige Strukturwandel, der mit einer Anpassung an die Marktwirtschaft verbunden ist, dazu Bevölkerungsverluste durch die Abwanderung in die alten Länder sowie der anlaufende Suburbanisierungsprozeß beeinflussen die aktuelle Siedlungsentwicklung in den neuen Ländern.

Bereits wenige Jahre nach der Vereinigung zeichnet sich ab, daß die Regionen der neuen Länder den Strukturwandel sehr unterschiedlich bewältigen. Die mit Abstand geringsten Anpassungsprobleme haben offensichtlich die Agglomerationsräume. Sie haben seit 1989, bei insgesamt rückläufigem Beschäftigungsniveau, ihre Position als dominante Arbeitsplatzstandorte ausgebaut. Auch ihr Anteil an der Bevölkerung nahm zu. Die Binnenwanderungsverluste fallen in den Agglomerationsräumen der neuen Länder deutlich geringer aus als in den Ländlichen Räumen.

Treibende Kraft für den Suburbanisierungsprozeß in den neuen Ländern ist die mit der Vereinigung neu gewonnene Wahlfreiheit des Wohnortes, des Arbeitsplatzes, auch des Ortes, an dem man Investitionen tätigt. Während die Suburbanisierung in den alten Ländern weitgehend durch die Reihenfolge Wohnen - Einzelhandel - Gewerbe - tertiäre Dienste gekennzeichnet ist, besteht in den neuen Ländern die umgekehrte und zeitlich sehr verkürzte Reihenfolge Einzelhandel - Gewerbe - Wohnen.

Die Bevölkerungssuburbanisierung nimmt inzwischen jedoch zu. In den Kernstädten ist das verfügbare Bauland knapp. Wegen des geringeren Bebauungsgrades, der meist geklärten Eigentumsverhältnisse, der nur geringen Altlastenprobleme und anderem mehr kann Bauland im Umkreis der Kernstädte schneller und preiswerter bereitgestellt und eine schnelle Bebauung garantiert werden. Damit ist auch in den neuen Ländern eine flächendeckende, disperse Siedlungsentwicklung im Umland vorprogrammiert, verstärkt durch die rasch gestiegene Bedeutung des Autos. Zwischen 1990 und 1995 ist der Motorisierungsgrad in den neuen Ländern um über 250 Prozent gestiegen.

Ein großer Teil der aktuellen, anhaltenden Dynamik der flächenhaften, dispersen Verstädterung in West und Ost kann grundsätzlich durch die sogenannte Leichtigkeit des Verkehrs erklärt werden. Die traditionelle Subventionierung des Verkehrs (im öffentlichen Personenverkehr ebenso wie im Individualverkehr) führt dazu, daß der ökonomische Regelkreis des Transportaufwandes (Zeit, Kosten) tendenziell außer Kraft gesetzt wird. Er hat lange Zeit das Wachstum der Städte gehemmt. Die Haushalte können inzwischen aber die Vorteile der Kernstädte auch aus der Außenlage (niedrigere Grundstückspreise, Leben in der Natur) genießen. Immer mehr Menschen wollen deshalb ins Umland ziehen.

Der ungebremste flächenhafte Verstädterungsprozeß bringt nicht nur Nachteile für die Stadtregion insgesamt, sondern er führt auch in den Kernstädten selbst zu strukturellen Defiziten und Problemen. Der Verlust junger mobiler, meist den mittleren Einkommensgruppen angehörender Familien führt in den von der Stadt-Umland-Wanderung hauptsächlich betroffenen städtischen Wohngebieten zu wachsender sozialer Entmischung oder Segregation, zu Kaufkraftverlagerungen mit einer Beeinträchtigung der Nahversorgung in diesen Quartieren und zu spürbaren Einbußen im Finanzaufkommen aus der Lohn- und Einkommensteuer. Da der Arbeitsplatz in der Kernstadt meist beibehalten wird, führt dies zu einem Anstieg des Autopendlerverkehrs mit Schadstoff- und Lärmemissionen (an den Ausfallstraßen), was wiederum die Wohnqualität dort verschlechtert und die Abwanderung ins Umland fördert.

Mittelfristige Perspektiven

Die Siedlungsstruktur ändert sich nicht von selbst. Die Entwicklung der Siedlungen steht in engem Wechselspiel mit den ökonomischen, technologischen, demographischen, gesellschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen. Ändern sich diese Rahmenbedingungen, ändert sich auch die Siedlungsentwicklung. Als Beispiel dafür steht die Bevölkerungsentwicklung.

Die Bevölkerungsentwicklung in Deutschland erlebte Ende der achtziger Jahre einen Trendbruch: Nach Jahren der Stagnation nahm die Bevölkerung in den alten Ländern im Zeitraum von 1989 bis 1991 um fast 2,8 Millionen Personen zu, in erster Linie durch eine starke Zunahme der Außen-

wanderungen. Weit über die Hälfte der Zuwanderer kam dabei aus den mittel- und osteuropäischen Transformationsstaaten. Im selben Zeitraum nahm die Bevölkerung in den neuen Ländern, bedingt durch eine hohe Abwanderung in den Westen und einen rapiden Geburtenrückgang, um rund eine Million Einwohner ab. Siedlungspolitisch bedeutsam ist, daß Bevölkerungszunahme und Bevölkerungsabnahme räumlich konzentriert erfolgen: In den alten Ländern verzeichneten die großen Agglomerationen im Vergleich zu ihrem aktuellen Bevölkerungsanteil eine überproportional starke Zunahme. In den neuen Ländern traf die Bevölkerungsabnahme dagegen die ohnehin gering besiedelten Teilräume am stärksten.

Die Zuwanderungen aus dem Ausland leisten in den neunziger Jahren den mit Abstand bedeutsamsten Beitrag zum Bevölkerungswachstum in Deutschland. Das Wohlstandsgefälle zwischen Westeuropa einerseits und Mittel- und Osteuropa andererseits sowie die direkte Grenzlage Deutschlands lassen einen anhaltend hohen Zuwanderungsdruck erwarten. Dieser wird - unabhängig von der jeweiligen wirtschaftlichen Lage in Deutschland - um so stärker sein, je ungünstiger die wirtschaftlichen Perspektiven in Mittel- und Westeuropa von den Menschen dort eingeschätzt werden. Ähnliche Überlegungen gelten auch für die Zuwanderungen von außerhalb Europas. Die Zuwanderungen verstärken wegen ihrer räumlichen Verteilungseffekte - fast zwei Drittel entfallen auf die großen Agglomerationsräume - vor allem in den großen westdeutschen Städten den demographisch bedingten Siedlungsdruck.

Mittelfristige Bevölkerungsentwicklung

Starke Bevölkerungszunahme in den Agglomerationsräumen

© BfLR 1995 Quelle: BfLR-Bevölkerungsprognose 1991-2010 / ROP; Laufende Raumbeobachtung der BfLR

Unter Status-quo-Annahmen ist deshalb mittelfristig kein Stillstand oder gar eine Trendwende im "Landverbrauch" zu erwarten. Vielmehr sprechen alle Anzeichen dafür, daß in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre und darüber hinaus ein neuer Schub der Flächeninanspruchnahme für Siedlungszwecke bevorsteht, einerseits als Folge der vor allem im Westen erwarteten starken Bevölkerungszunahme, vielmehr aber noch als Folge veränderter Lebens- und Wirtschaftsweisen. Denn die spezifischen Flächenansprüche für Wohnen, Arbeiten und Verkehr haben sich in der Vergangenheit ständig erhöht. Die Entdichtung in der Siedlungsentwicklung, die höhere spezifische Flächeninanspruchnahme pro Wohnung, pro Arbeitsplatz und pro Auto treibt den Verstädterungsprozeß, das Wachstum der Städte in die Fläche, zusätzlich an.

Prognostizierte Wohnbaulandnachfrage

Die starke Wohnungsnachfrage führt zu einer entsprechend hohen Baulandnachfrage.

© BfLR 1995 Quellen: BfLR- Baulandprognose 1991-2010 / ROP II

Die von der BfLR im Rahmen der Raumordnungsprognose 2010 prognostizierte Wohnbaulandnachfrage beläuft sich zwischen 1991 und 2010 auf insgesamt etwa 370.000 Hektar, das heißt täglich rund 51 Hektar Bruttowohnbauland. Die Wohnbaulandnachfrage wird vor allem von den Ein- und Zweifamilienhäusern ausgehen. Eine weitere Ausdehnung der Siedlungsfläche im Umland ist damit wahrscheinlich. Dagegen ist die Wohnbaulandnachfrage für die flächensparenderen Mehrfamilienhäuser verhältnismäßig gering und über den gesamten Prognosezeitraum eher rückläufig.

Auch die Flächennachfrage für wirtschaftliche Zwecke dürfte mittelfristig unter Status-quo-Annahmen weiter zunehmen und nicht wesentlich unter der für Wohnbauland liegen. Insbesondere bei Gewerbebauland besteht kein Anreiz, sparsam mit Flächen umzugehen. Bestehende Baurechte werden immer weniger ausgeschöpft, sei es aus Gründen der Vorhaltung von Reserveflächen, sei es aus gestalterischen Gründen. Speziell im Handel führt die Umstrukturierung in Richtung auf großflächige Einrichtungen in nicht-integrierten Lagen und die zunehmende Spezialisierung dieser Einrichtungen zu einem erheblichen zusätzlichen Flächenaufwand.

Einer der größten Flächenkonsumenten in der Stadt ist das Verkehrssystem, hauptsächlich bedingt durch den großen spezifischen Flächenbedarf des Autoverkehrs im Vergleich mit den anderen Verkehrsmitteln. Autoverkehr benötigt pro beförderte Person im Durchschnitt zehnmal so viel Verkehrsfläche wie Bahn, Bus, Fahrrad und zu Fuß, außerdem zusätzlich Parkplätze. Bei einem anhaltenden dispersen Verstädterungsprozeß und der damit verbundenen weiteren Zunahme der Motorisierung beziehungsweise eines Verkehrssystems, in dem noch immer das Auto dominiert, dürfte ceteris paribus auch die Inanspruchnahme zusätzlicher Flächen für Verkehr weiter anhalten.

Insgesamt ist unter Status-quo-Annahmen mittelfristig eine tägliche Flächeninanspruchnahme für Siedlungszwecke zwischen 100 und 120 Hektar im Bundesgebiet als durchaus realistisch anzusehen - eine Größenordnung, die in nahezu allen Agglomerationen die Freiraumsituation zwangsläufig verschlechtern wird, weil weitere Baulandausweisungen zu Lasten bestehender Freiflächen gehen werden ("Freifläche als Baulandreserve"). Diese hohe quantitative Siedlungsflächennachfrage fordert deshalb Politik und Planung gerade dazu auf, Konzepte und Strategien für eine nachhaltige, ressourcenschonende und umweltverträgliche Siedlungs- und Stadtentwicklung zu entwickeln.

2.2 Umweltbelastung und Umweltqualität

Ende der sechziger Jahre hat die Politik in den alten Ländern Deutschlands den Umweltschutz auf allen staatlichen Ebenen "entdeckt". Schwefeldioxid und Staub belasteten die Luft enorm, und die Gewässer waren stark verschmutzt. Die Qualität der Umwelt war bedroht. Politische Gegenmaßnahmen waren erforderlich. Die Belastung des Bodens rückte dagegen erst Mitte der achtziger Jahre in die umweltpolitische Diskussion.

Mitte der neunziger Jahre ist die Umweltsituation in Deutschland durch einen Gegensatz zwischen den west- und den ostdeutschen Städten sowie zwischen Kernstädten und sonstigen Städten gekennzeichnet. In den westdeutschen Städten hat sich seit Mitte der siebziger Jahre die Qualität von Luft und Wasser allgemein erheblich verbessert. Dahinter steht der Druck einer für Umweltaspekte zunehmend sensiblen Bevölkerung und im politischen Bereich die Einführung einer Umweltgesetzgebung. In der ehemaligen DDR spielten Umweltgesichtspunkte dagegen für die zentralistische Verwaltungswirtschaft keine große Rolle. Erst in den Jahren nach der Vereinigung Deutschlands wird die Umweltqualität auch in den ostdeutschen Städten besser.

Bei der Luft werden die Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland einerseits sowie die Verbesserungen in den vergangenen Jahren andererseits in einem Vergleich der beiden Städte Gelsenkirchen und Leipzig deutlich: Gelsenkirchen liegt im Zentrum des Ruhrgebiets. Diese durch die Montanindustrie geprägte Region war in den alten Ländern lange Zeit eine der am stärksten durch Luftverunreinigungen belasteten Regionen. Leipzig liegt in einem der ostdeutschen Braunkohlereviere, in dem sich die Braunkohle verarbeitende Industrie ballt. Die Luftqualität wird am Schadstoff Schwefeldioxid bestimmt, das als "Leitsubstanz" stellvertretend für den Grad der Luftverschmutzung steht.

In den frühen sechziger Jahren wurden in Gelsenkirchen Schwefeldioxid-Jahresmittelwerte zwischen 200 und 250 Mikrogramm pro Kubikmeter (µg/m³) festgestellt. Ein Mikrogramm ist ein Millionstel Gramm. Seit den sechziger Jahren ist die Schwefeldioxid-Konzentration bis auf Werte um 30 µg/m³ zurückgegangen. Ursache sind die erheblich geringeren Emissionen besonders bei den Kraftwerken.

Anders ist es in Leipzig: Dort wurden noch in den achtziger Jahren Schwefeldioxid-Konzentrationen von teilweise über 200 µg/m³ gemessen, die mit den Werten im Ruhrgebiet aus den sechziger Jahren vergleichbar sind. Nach der Vereinigung ist Anfang der neunziger Jahre ein Rückgang auf Werte um 100 µg/m³ registriert worden. Die Stillegung von zahlreichen Produktionsstätten und Kraftwerken hat zu diesen Verbesserungen erheblich beigetragen.

Luftbelastung mit Schwefeldioxid

Starker Rückgang der Schwefeldioxidimmissionen in West und Ost

Quelle: Hygieneinstitut des Ruhrgebietes, Sächsisches Amt für Umweltschutz und Geologie, nach Umweltbundesamt: Daten zur Umwelt 1992/1993

Bei der Qualität des Wassers ist das Verhältnis zwischen den alten und neuen Ländern Deutschlands mit den Luftwerten vergleichbar. Während in den alten Ländern die Gewässergüte und auch der Zustand der Gewässer insgesamt eindeutig besser wurden, werden in den neuen Ländern noch erhebliche Schäden an Oberflächengewässern und Grundwasser registriert. Seit der Wiedervereinigung hat sich die Wasserqualität wegen des drastischen Rückgangs in der industriellen Produktion und durch den Bau und Betrieb neuer Kläranlagen verbessert.

Wassergütezustand des Rheins

Starker Rückgang der Gewässerbelastung - Beispiel Rhein

Quelle: Umweltbericht der Stadt Leverkusen 1991 nach: Gewässerschutz in NRW, MURL 1989 (verändert)

Die Qualität des Grundwassers hat sich in den vergangenen Jahren in vielen Teilen Deutschlands vielfach verschlechtert. Schuld daran ist die hohe Industriedichte, in ländlichen Räumen auch die Landwirtschaft, deren Pestizide und nitrathaltige Dünger die Versorgung mit Trinkwasser

langfristig beeinträchtigen können. Einige Agglomerationsräume beziehen ihr Trinkwasser zu großen Teilen über Fernversorgungsnetze aus ländlichen Räumen.

Die zunehmende Verstädterung und eine zunehmende Arbeitsteilung mit komplizierten räumlichen Verflechtungen ist in den alten Ländern zwar der Ausdruck der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, aber auch verbunden mit neuen Beeinträchtigungen durch vielfältige Überlastungen in den Bereichen Verkehr, Wohnen und Umwelt.

In den achtziger Jahren hat die Siedlungs- und Verkehrsfläche in den alten Ländern täglich um rund 100 Hektar zugenommen, in der Regel auf Kosten von bisher landwirtschaftlich genutzten Flächen, die oftmals auch für den Naturschutz wertvolle Wiesen und Weiden waren. Bodenflächen wurden zum Teil mit Gebäuden und Straßen geschlossen überbaut. Regenwasser kann auf diesen versiegelten Flächen nicht mehr versickern, die natürliche Bodenbildung ist unterbrochen. Der Wasser- und Naturhaushalt wird also erheblich beeinträchtigt.

Flächennutzungsänderungen - Alte Länder

Täglicher Landschaftsverbrauch in ha (ha/d): Siedlungs- u. Verkehrsfläche; Landwirtschaft; Wald u. Wasser; Abbau, Unland, Moor, Heide — 1981-1984, 1985-1988, 1989-1992

Anhaltender Landschaftsverbrauch

© BfLR 1994 Quelle: Laufende Raumbeobachtung der BfLR

Der anhaltende "Landschaftsverbrauch" könnte eingeschränkt werden, wenn innerstädtische, bereits "gebrauchte" Flächen verstärkt in Anspruch genommen würden. Denn in den Städten entstehen durch den wirtschaftlichen Strukturwandel Gewerbe- und Industriebrachen. 80 Prozent der Städte mit mehr als 50.000 Einwohnern haben aber Probleme bei der erneuten Nutzung dieser Brachflächen. Das gilt besonders in den neuen Ländern, wo durch die schnelle wirtschaftliche Umstrukturierung viele solcher Brachflächen entstehen. Nur in wenigen Städten mit einer hohen Nachfrage nach Gewerbeflächen finden sich vielleicht neue Nutzer für solche Flächen.

Schnelle Nachnutzungen sind bei diesen Industrie- oder Gewerbebrachen meist auch deshalb nicht möglich, weil der Boden häufig vielfältig verunreinigt ist. Im Durchschnitt sind 4,5 Prozent des Gemeindegebiets der deutschen Städte sogenannte Altlastenverdachtsflächen; in einzelnen Fällen sind es bis zu 14 Prozent des Gemeindegebiets.

In einigen Fällen sind diese Altlasten für das Grundwasser besonders gefährlich. Beispielsweise zwangen erhebliche Verunreinigungen durch eine ehemalige Kokerei in einer Stadt im Ruhrgebiet zu einer Bodensanierung. Im Grundwasser wurden Schadstoffe in einer gesundheitsgefährdenden Konzentration nachgewiesen. 18.000 Kubikmeter Bodenmaterial wurden in die Niederlande gebracht und dort verbrannt. Diese Sanierung hat 17 Millionen DM gekostet.

Solche Bodenbelastungen oder aber bereits der bloße Verdacht stehen der schnellen Wiedernutzung der brachliegenden Flächen entgegen. Durch die notwendigen Bodensanierungen kann sich die erneute Nutzung bis zu zehn Jahren verzögern. Zusätzliche Kosten für die Aufbereitung der Flächen entstehen. Die Entscheidungsträger in den Städten und Gemeinden beklagen, daß Maßstäbe für die Beurteilung der Altlasten und ihrer Beseitigung fehlen. In vielen Fällen führen entdeckte oder nachgewiesene Altlasten deshalb zu reinen Anpassungen der Planungsvorstellungen an die Belastungssituation. Interessierte Nutzer weichen oft auf andere, unbelastete Standorte aus.

Neue Umweltbelastungen entstehen auch durch den zunehmenden Verkehr. Durch anhaltende flächenhafte Suburbanisierung und damit zusammenhängende Entflechtungen räumlicher Nutzungsfunktionen liegen Wohnungen und Arbeitsstätten sowie Versorgungs- und Freizeiteinrichtungen immer weiter auseinander. Die Pendlerdistanzen nehmen zu, der Freizeitverkehr wird stärker. Bei den Unternehmen führen ausgeprägte Arbeitsteilung, geringe Fertigungstiefen in der Produktion und niedrige Transportkosten zu einem gestiegenen Aufkommen des Gütertransports. Auch das bringt zusätzlichen Verkehr mit seinen für die Umwelt negativen Folgen.

Klima- und ozonrelevante Emissionen

Schwefeldioxid: 1980 3,3 Mio. t; 1990 1,0 Mio. t — Stickoxide: 1980 3,1 Mio. t; 1990 2,6 Mio. t — Kohlendioxid: 1980 0,81 Mrd. t; 1990 0,73 Mrd. t

Verkehr, Kleinverbraucher, Haushalte, Industrie, Kraftwerke

Verkehrssektor trägt bislang wenig zur Reduzierung von Schadstoffemissionen bei.

© BfLR 1994 Quelle: Bericht der Enquete-Kommission "Schutz der Erdatmosphäre" des 12. Deutschen Bundestages; 2

Die Zunahme des Verkehrs, besonders des motorisierten Individualverkehrs, schmälert die Erfolge in der deutschen Luftreinhaltepolitik der vergangenen Jahre. Leistungsfähige Filteranlagen, bessere Heiztechniken und bessere Wärmeisolierung im Wohnungsbau sowie die zunehmende Verfeuerung von Öl und Gas statt Kohle haben seit Mitte der achtziger Jahre in Westdeutschland die Luftbelastung mit den "klassischen" Schadstoffen Schwefeldioxid und Staub

entscheidend verbessert. Selbst bei sehr ungünstiger Wetterlage ist die Bildung von "Smog" unwahrscheinlich geworden.

Dafür sind es aber Stickoxide, die nun die Luftqualität in Deutschland beeinträchtigen. Der Verkehr ist in den alten Ländern für 73 Prozent aller Stickoxid-Emissionen verantwortlich, die zur Bildung des bodennahen Ozons (O_3) beitragen. Zum Teil macht er die Emissionsminderungen in anderen Bereichen zunichte.

In Düsseldorf konnte beispielsweise der Kraftwerksanteil an den Stickoxid-Emissionen seit Anfang der achtziger Jahre von 50 auf 15 Prozent gesenkt werden. Dennoch ist die Gesamtkonzentration der Stickoxid-Emissionen im Laufe der achtziger Jahre in Düsseldorf kaum gesunken. Anfang der neunziger Jahre beträgt die Konzentration an Stickoxid 46 µg/m³, Anfang der achtziger Jahre waren es etwa 60 µg/m³. Die anhaltend hohe Gesamtkonzentration ist auf die Zunahme des motorisierten Individualverkehrs zurückzuführen.

Der Verkehr ist außerdem eine wesentliche Ursache für den sogenannten Sommersmog. Dabei entsteht im Sommer bei hohen Temperaturen und anhaltender Sonneneinstrahlung in hohen Konzentrationen bodennahes Ozon (O_3) aus den Vorläufersubstanzen, den Stickoxiden und den flüchtigen organischen Gasen (VOC). Gesundheitliche Schäden werden befürchtet. Außerdem hat sich der Anteil der CO_2-Emissionen des Straßenverkehrs in den vergangenen Jahren erheblich erhöht. Lag er in den alten Ländern 1975 bei nur 11,3 Prozent, so waren es 1991 bereits über 18 Prozent. Auch in den neuen Ländern nimmt der Anteil des Straßenverkehrs an den CO_2-Emissionen seit der Vereinigung zu.

Darüber hinaus bedeutet der Verkehr in Deutschland für zahlreiche Menschen die wesentlichste Quelle von Lärmbelastungen. Die Ergebnisse einer Umfrage zeigen, daß sich rund 70 Prozent der Befragten vom Straßenverkehrslärm gestört fühlen. Die Einwohner der großen Städte sind dabei besonders betroffen.

Diese im Überblick aufgezeigte Umweltsituation in Deutschland zeigt sich auch in den Ergebnissen von Umfragen, in denen die Bevölkerung nach ihrer Zufriedenheit mit dem Wohnort und ihrer Umweltsituation gefragt wurde. Die Befragten im Westen gaben Ende der achtziger und zu Beginn der neunziger Jahre ein relativ klares Urteil ab:

Mit Großstädten waren sie bei den Umweltbedingungen weniger zufrieden als mit Mittelstädten und erst recht als mit kleinstädtisch/dörflichen Gemeinden. Dabei wird die Schere zwischen den Siedlungsstrukturtypen im Zeitablauf eher größer, als daß sich die Unterschiede nivellieren. Es bilden sich im Westen zwei "Klassen" von Wohnorten heraus: auf der einen Seite die Kernstädte beziehungsweise Großstädte, auf der anderen Seite die Mittelstädte und kleineren Orte. Im Osten ist die Bevölkerung in allen Wohnorten deutlich weniger zufrieden mit den Umweltbedingungen in der näheren Wohnumgebung als im Westen. Zudem besteht ein entsprechender Gegensatz von "Stadt" (Großstädte und Mittelstädte) und "Land" (Gemeinden ohne zentralörtliche Funktion).

Umweltzufriedenheit

Der Anteil der Einwohner, die mit den Umweltbedingungen in ihrem Wohnumfeld zufrieden sind, liegt im Westen noch deutlich höher.

© BfLR 1995 Quelle: Laufende Umfrage der BfLR

2.3 Wirtschaftliche und soziale Situation

Zwischen der wirtschaftlichen Situation der Städte und Stadtregionen und der sozialen Situation ihrer Bewohner bestehen enge, komplexe Zusammenhänge. Von der wirtschaftlichen Situation hängen Umfang und Art der Beschäftigungsentwicklung ab und damit

- die Einkommensituation der privaten Haushalte sowie
- die finanzielle Situation der öffentlichen Haushalte.

2.3.1 Wirtschaftliche und finanzielle Lage

Die Städte sind die herausragenden Zentren der Wirtschaft und des Arbeitsmarktes. Rund 45 Prozent aller abhängig Beschäftigten haben ihren Arbeitsplatz in einer Kernstadt. In den Kernstädten wird fast die Hälfte der gesamten Bruttowertschöpfung in Deutschland erarbeitet. Ihre wirtschaftliche und finanzielle Lage hängt neben der örtlichen Wirtschaftsstruktur in erster Linie von der gesamten Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung ab. Seit der deutsch-deutschen Vereinigung ist die deutsche Wirtschaft durch höchst unterschiedliche Entwicklungen gekennzeichnet.

Für die alten Länder brachte die Vereinigung einen starken positiven Wachstumsschub, sowohl im Bereich der Verbrauchsgüter als auch bei den Investitionsgütern. In den neuen Ländern kam es dagegen nach der Vereinigung zu extremen Produktionsrückgängen. Seit 1992 steigt die Wirtschaftsleistung - ausgehend von einem sehr niedrigen Niveau - jedoch wieder kräftig an. Dennoch sind die regionalen Unterschiede der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zwischen den alten und neuen Ländern noch gravierend: Die Produktivität (Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigem) war in den neuen Ländern 1994 nur etwas mehr als halb so hoch wie in den alten Ländern.

Mit der positiven Wirtschaftsentwicklung Ende der achtziger Jahre stieg in den alten Ländern die Zahl der Beschäftigten 1992 auf einen Höchststand von 29,1 Millionen. Sie hat

damit gegenüber 1980 um mehr als zwei Millionen zugenommen. Beschäftigungsgewinne wurden überwiegend im tertiären Sektor, dem Dienstleistungsbereich, durch Teilzeitarbeitsplätze, erzielt. Seither ist allerdings ein Arbeitsplatzabbau zu verzeichnen. Arbeitsplatzverluste im industriellen Bereich durch Rationalisierung und Auslagerung in Niedriglohnländer oder Länder mit geringeren Umweltstandards führten alleine im Jahr 1993 zu einem Arbeitsplatzrückgang um 1,5 Prozent.

Beschäftigtenentwicklung (alte Länder)

Zeitraum	Beschäftigtenentwicklung in %			
	insgesamt	sekundärer Sektor	tertiärer Sektor	Teilzeit-beschäftigte
1980-87	+ 0,5	- 6,8	+ 8,2	+ 26,3
1987-94	+ 8,1	- 4,1	+ 19,9	+ 40,1
1980-94	+ 8,6	- 10,5	+ 29,7	+ 76,9

Quelle: Laufende Raumbeobachtung der BfLR

Anders verlief die Entwicklung in den neuen Ländern. Durch die abrupte Umstellung von Währung und Marktbedingungen kam es trotz flankierender und stützender Maßnahmen zu einem dramatischen Beschäftigungsrückgang: Die Zahl der Arbeitsplätze nahm zwischen 1989 und 1992 um ein Drittel ab - von 9,8 auf 6,6 Millionen Arbeitsplätze. Besonders stark vom Abbau waren industrielle Arbeitsplätze betroffen. Ihre Zahl nahm zwischen 1989 und 1994 um rund 47 Prozent ab. Seit 1993/1994 stabilisiert sich der Arbeitsmarkt, allerdings auf niedrigem Niveau.

Wirtschaftsstruktureller Wandel (neue Länder)

Neue Länder

Beschäftigte in 1.000 nach Wirtschaftsbereichen

1. Land- und Forstwirtschaft

2. Industrie (inkl. Energie und Bergb.)

3. Handel und Dienstleistungen

In den neuen Ländern starker Beschäftigungsrückgang vor allem in Land- und Forstwirtschaft und Industrie

© BfLR 1994

Quelle: Laufende Raumbeobachtung der BfLR

Beschäftigtenentwicklung und Arbeitsmarktsituation

Die Wirtschaftsentwicklung in West und Ost hat in allen Städten einschneidende Auswirkungen, wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß. Der ökonomische Strukturwandel in Richtung einer stärker von Dienstleistungen geprägten Beschäftigung wird begleitet von beträchtlichen Arbeitsplatzverlusten im produzierenden Sektor und einer wachsenden Lohndifferenzierung. Damit geht die Spanne in den Haushaltseinkommen weiter auseinander. Das gilt besonders für die Kernstädte der Wachstumsregionen, in denen wirtschaftliches Wachstum eng mit der raschen Zunahme der produktions- und unternehmensorientierten Dienstleistungen verbunden ist.

Der tertiäre Sektor dominiert in den Kernstädten. Nur noch ein gutes Drittel der Arbeitsplätze für abhängig Beschäftigte werden in den Kernstädten zum sekundären Sektor gezählt. In den letzten 10 Jahren haben die Städte hier etwa 20 Prozent ihrer Arbeitsplätze verloren, während die Umlandkreise noch eine leichte Zunahme verzeichneten. Insgesamt gesehen verlieren die Städte relativ und teilweise sogar absolut an ökonomischer Basis gegenüber den Umlandkreisen.

Arbeitsplatzangebot und -struktur 1994

Siedlungsstrukturelle Gebietstypen	Beschäftigte in 1.000	Anteil der Beschäftigten in %	Beschäftigte je 1.000 Erwerbsfähige	Beschäftigte im tertiären Sektor in %
• Agglomerationsräume	12.389	56,6	535	59,3
Kernstädte	6.918	31,6	681	66,2
Umlandkreise	5.472	25,0	421	50,6
• Verstädterte Räume	6.165	28,2	480	53,3
Kernstädte	1.696	7,6	718	65,2
Umlandkreise	4.496	20,5	428	48,9
• Ländliche Räume	3.343	15,3	478	48,7
Alte Länder insges.	21.897	100,0	509	56,0
Alte Länder	21.897	77,5	509	56,0
Neue Länder	6.341	22,5	547	61,9
Deutschland insges.	28.238	100,0	517	57,3

Quelle: Laufende Raumbeobachtung der BfLR

Mit dieser Entwicklung wandeln sich im Westen die sozialen Strukturen in den Städten: Während die mittleren Einkommensgruppen in der langen Wachstumsphase nach dem Zweiten Weltkrieg in den westdeutschen Stadtregionen stark gewachsen sind, zeichnet sich mit der Entwicklung in der ersten Hälfte der neunziger Jahre eher eine polarisierte Struktur ab. In den Städten konzentrieren sich einerseits die hochqualifizierten und gutbezahlten produktions- und unternehmensorientierten Dienstleistungstätigkeiten, während die Fertigungsarbeitsplätze im sekundären Sektor abnehmen. Zugleich nehmen aber auch jene Segmente des Arbeitsmarktes zu, in denen der Anteil von niedrigeren Qualifikationen, niedriger Bezahlung, Teilzeitarbeit, auch der Anteil von rechtlich nicht abgesicherten informellen Beschäftigungen besonders hoch ist. In den ostdeutschen Städten läuft dieser Prozeß der Tertiarisierung beschleunigt ab und führt in der Folge ebenfalls zu veränderten sozialen Strukturen.

Der längerfristige wirtschaftliche Strukturwandel im Westen, verschärft und überlagert durch eine starke Rezession in den Jahren 1992 und 1993, sowie im Osten die abrupte Umstellung einer weitgehend zentral gesteuerten Wirtschaft auf eine Marktökonomie haben in West und Ost zu tiefgreifenden Problemen am Arbeitsmarkt geführt. Sie machen sich im Westen vor allem in den Kernstädten bemerkbar. Im Westen leben 36,8 Prozent aller Arbeitslosen in Kernstäd-

ten (bei einem Bevölkerungsanteil von 29,4 Prozent). Im Osten sind es 30,4 Prozent (bei einem Bevölkerungsanteil von 36,4 Prozent).

Arbeitslosigkeit

Arbeitslosenquote September 1994

Kernstädte, Umland (Agglomerationsr.); Kernstädte, Umland (Verst. Räume); Ländliche Räume

Alte Länder 8,7 % — Neue Länder 14,4 %

Arbeitslosigkeit - vor allem im Westen im regionalen Vergleich ein Problem der Kernstädte

© BfLR 1995 Quelle: Laufende Raumbeobachtung der BfLR

Die Arbeitsmarktunterschiede zwischen West und Ost sind offensichtlich: Die Arbeitslosenquote Ost liegt um fast sechs Prozentpunkte über der Arbeitslosenquote West. Arbeitslosigkeit im Westen konzentriert sich räumlich in den Kernstädten, im Osten dagegen mehr im Umland und im ländlichen Raum. Allerdings müssen diese Daten vor dem Hintergrund unterschiedlicher Erwerbsquoten betrachtet werden. Betrug die Erwerbsquote 1993 in den alten Ländern 71,0 Prozent (Männer 81,9 Prozent, Frauen 59,6 Prozent), so lag sie in den neuen Ländern mit 76,0 Prozent (Männer 78,6 Prozent, Frauen 73,3 Prozent) um fünf Prozentpunkte höher.

Kommunale Finanzsituation

Die Entwicklung der Zahl der Beschäftigten, der Einkommen und der Situation am Arbeitsmarkt schlägt auf die kommunalen Finanzen durch. Zum einen steigen die Sozialausgaben, zum anderen sinken die Einnahmen, etwa aus der Einkommensteuer. Viele Städte und Gemeinden legten für das Haushaltsjahr 1995 keine ausgeglichenen Haushalte vor. Dafür gibt es im einzelnen viele Gründe und Faktoren:

- Die konjunkturell und strukturell schlechte Wirtschaftslage schmälert die Einnahmen aller öffentlichen Hände. Die finanziellen Lasten des Aufbaus in den neuen Ländern treffen auch die Kommunen im Westen.
- Der vom Bund bestimmten Erweiterung der Aufgaben auf der kommunalen und regionalen Ebene (Kindergartenplätze, Regionalverkehr, steigende Ausgaben der Sozialhilfe durch Dauerarbeitslosigkeit) stehen keine gleichgewichtigen Mehreinnahmen gegenüber.
- In den finanziell früher "guten" Jahren stellten die Kommunen Personal ein und investierten in ihre Infrastruktur. Die Folgekosten wirken auch in die finanziell "schlechten" Jahre hinein.

Schließlich kommen für viele Städte weitere Belastungen hinzu: Sie halten die zentralörtliche Infrastruktur vor, bekommen aber durch den Wegzug der Bevölkerung in andere Kommunen des Umlands weniger Anteile an der Einkommensteuer als früher, und ihre Belastung durch Sozialhilfe ist wegen des größeren Anteils an Menschen ohne ausreichendes, selbst erwirtschaftetes Einkommen höher. Einnahmen und Ausgaben entwickeln sich bei den Städten zunehmend auseinander; die Schere klafft bei den Großstädten am stärksten auf. Die Städte und Gemeinden reagieren auf diese Entwicklung mit der Begrenzung und Kürzung ihrer investiven Ausgaben.

Entwicklung der Kommunalfinanzen

1988 = 100 — Alte Länder: Einnahmen, Ausgaben, darunter: Soziale Leistungen, Sachinvestitionen

Ausgaben übersteigen zunehmend die Einnahmen

© BfLR 1995 Quelle: Gemeindefinanzbericht des Deutschen Städtetages 1994

Pauschale Aussagen auf der Basis bundesweiter Durchschnittswerte verdecken allerdings die zum Teil erheblichen Unterschiede zwischen den einzelnen Kommunen. Der oft vermittelte Eindruck, bei der fiskalischen Krise der Kommunen handele es sich um eine generelle und kaum abwendbare Entwicklung mit notwendigerweise einschneidenden Folgen, etwa bei den Investitionsausgaben, kann relativiert werden, denn es gibt "arme" und "reiche" Städte. Vergleicht man etwa die gemeindlichen Steuereinnahmen (Grundsteuer, Gewerbesteuer, Einkommensteueranteil), so werden beträchtliche Unterschiede zwischen einzelnen Großstädten sichtbar: Betrugen sie pro Einwohner in Frankfurt am Main 3.168 DM, in Düsseldorf 2.593 DM und in München 2.458 DM, so lagen sie etwa in Dortmund nur bei 1.384 DM und in Duisburg bei 1.250 DM (1992).

Zwischen den Kommunalfinanzen in den alten und neuen Ländern gibt es Mitte der neunziger Jahre große strukturelle Unterschiede. Auf der Ausgabenseite sind trotz eines drastischen Personalabbaus die Personalausgaben pro Einwohner immer noch um mehr als ein Drittel höher als im Westen. Soziale Dienstleistungen, die in den alten Ländern überwiegend von freien Trägern wahrgenommen werden, sind in den neuen Ländern meist noch bei den Kommunen angesiedelt. Pro Einwohner investieren die Gemeinden in den neuen Ländern 80 Prozent mehr als die Gemeinden im Westen. Darin spiegelt sich der große Bedarf zur Erneuerung und zum Ausbau der kommunalen Infrastruktur in den neuen Ländern wider.

Ost-West-Vergleich der Kommunalfinanzen

DM pro Einwohner in Prozent des West-Niveaus

Einnahmen
Investitionszuweisungen
Laufende Zuweisungen
Gebühren
Steuern
Ausgaben
Sachinvestitionen
Sozialleistungen
Sachaufwand
Personalausgaben

0 % 50 % 100 % 150 % 200 % 250 % 300 % 350 %

Zwischen den Kommunalfinanzen in den alten und neuen Bundesländern bestehen 1994 noch große strukturelle Unterschiede

© BfLR 1995 Quelle: DGB Informationen zur Wirtschafts- und Strukturpolitik 1/1995

Auf der Einnahmenseite ist vor allem auf die Steuerschwäche hinzuweisen. Die Steuereinnahmen der Ost-Kommunen erreichten in der ersten Hälfte der neunziger Jahre nur ein Viertel des Westniveaus. Um so umfangreicher sind die Zuweisungen, die doppelt so hoch wie in den alten Ländern ausfallen, die Investitionszuweisungen sind sogar dreimal so hoch. Das Fazit ist ebenso einfach wie deutlich: Die kommunale Finanzsituation in den neuen Ländern ist noch unzureichend. Vor allem die geringen Steuereinnahmen setzen der finanziellen Eigenständigkeit der meisten Gemeinden enge Grenzen.

Das Diktat knapper Kassen senkt in den kommenden Jahren in Ost wie in West den Handlungsspielraum für die staatlichen Akteure. Die Kommunen sind davon besonders betroffen. Eine Politik für die Städte, die weiterentwickelt, ökologisch modernisiert, sozialpolitische Mindeststandards hält, wird dadurch auf absehbare Zeit erschwert.

2.3.2 Sozialstrukturelle Veränderungen und Entwicklung des Sozialhilfebezugs

Der wirtschaftliche Strukturwandel hat erhebliche Folgen für die Sozialstrukturen: Zunehmend mehr Haushalte beziehen Einkommen aus Transferleistungen oder ungesicherten, prekären Arbeitsverhältnissen. Arbeit auf Abruf, Selbständigkeit bei geringem Einkommen und "arbeitende Arme" sind heute keine vorübergehenden Phänomene. Die Spaltung zwischen Arbeitsplatzbesitzern und Arbeitslosen, "guten und schlechten Jobs" blieb auch in der Phase des Wirtschaftsaufschwungs. Diese Verfestigung wird als Beleg für eine dauerhafte Polarisierung der Lebenschancen gesehen. Für einen beträchtlichen Teil der betroffenen Haushalte geht sie mit dem Verlust ihrer beruflichen Qualifikationen, ökonomischen und sozialen Ressourcen einher.

Allerdings ist dies in der Bundesrepublik Deutschland nicht mit einem Mangel an Mitteln zur Befriedigung von Grundbedürfnissen wie Nahrung, Kleidung und Unterkunft gleichzusetzen. Die Sicherstellung dieser Grundbedürfnisse ist in der Bundesrepublik Deutschland gewährleistet.

Soweit einkommensschwache Personen oder Haushalte Grundbedürfnisse nicht mit Hilfe von Erwerbseinkommen selbst befriedigen können, wird ihnen entsprechend einem allgemeinen sozialpolitischen Konsens in der Bundesrepublik Deutschland durch die öffentliche Hand die Hilfe gewährt, die ein der Würde des Menschen entsprechendes Leben zu führen ermöglicht. Dazu steht ein vielfältig ineinandergreifendes System von sozialen Leistungen zur Verfügung.

Letztes Auffangnetz für alle, die über kein ausreichendes Einkommen und Vermögen verfügen und die mit den Leistungen des vorrangigen sozialen Sicherungssystems nicht genügend abgesichert sind, bildet dabei die Sozialhilfe. Aufgabe der Sozialhilfe ist es, jedem eine menschenwürdige Existenz zu garantieren und soziale Benachteiligung abzubauen.

"Sozialhilfebezug" ist nicht immer mit niedrigem Einkommen verbunden. Betrachtet man beispielsweise die im Rahmen der Hilfe in besonderen Lebenslagen gewährte Unterstützung für Pflegebedürftige und Behinderte, so ist die Inanspruchnahme der Sozialhilfe weniger auf zu niedrige Einkommen als vielmehr auf die hohen Kosten stationärer Hilfsmaßnahmen zurückzuführen. Die nachfolgenden Daten aus der Sozialhilfestatistik beschränken sich auf die Daten zur 'laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen', die einkommensschwachen Personen und Haushalten zur Sicherung der Grundbedürfnisse gewährt wird.

Entwicklung des Sozialhilfebezugs (Laufende Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen am Jahresende)

In der ersten Hälfte der achtziger Jahre ist die Zahl der Sozialhilfeempfänger aufgrund hoher Arbeitslosigkeit verstärkt angestiegen, in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre und Anfang der neunziger Jahre hat sie vor allem wegen der hohen Zuwanderung aus dem Ausland zugenommen.

Empfänger laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen am Jahresende

Jahr	Empfänger insgesamt		Empfänger Ausländer	
	in 1.000	je 1.000 E	in 1.000	je 1.000 A
Früheres Bundesgebiet				
1980	851	14	71	16
1985	1.398	23	184	42
1989	1.737	28	414	82
1990	1.772	28	483	90
1991	1.819	28	554	96
1992	2.050	32	713	110
1993	2.162	33	711	106
Neue Länder und Berlin-Ost				
1991	217	14	14	104
1992	289	18	45	220
1993	288	18	35	141
Bundesrepublik insgesamt				
1993	2.450	30	745	*

* können derzeit noch nicht berechnet werden

Quelle: Wirtschaft und Statistik 4/1993 und 7/1994 und Statistisches Jahrbuch 1993

Sozialhilfebedürftigkeit gibt es in den neuen Ländern (noch) in geringerem Ausmaß als in den alten Ländern. So bekamen 1993 in den neuen Ländern nur 18 Personen auf 1.000 Einwohner Sozialhilfe - im Gegensatz zu 33 Personen auf 1.000 Einwohner in den alten Ländern. Ausschlaggebend dafür war, daß 1993 in den neuen Ländern noch viele andere finanzielle Hilfen gegriffen haben, mit denen der wirtschaftliche Strukturwandel abgefedert wurde. Gleichwohl ist Arbeitslosigkeit in den neuen Ländern die Hauptursache für Sozialhilfebedürftigkeit.

Ursachen für die Gewährung von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen am Jahresende

Alte Länder (1985, 1993) – Neue Länder (1993); Legende: Arbeitslosigkeit, unzureich. Versorgung, Ausfall d. Ernährers, unzureich. Einkommen, andere Ursachen, sonstiges

Arbeitslosigkeit - eine der Hauptursachen für Sozialhilfebezug, vor allem in den neuen Ländern

© BfLR 1994 Quelle: Wirtschaft und Statistik 2/1987 u. 9/1995

Das Risiko, auf Sozialhilfe angewiesen zu sein, hat sich für die verschiedenen Bevölkerungsgruppen und Haushaltstypen unterschiedlich entwickelt:

Ausländer: Der Anstieg der Sozialhilfeempfänger unter der ausländischen Bevölkerung ist in den vergangenen Jahren im wesentlichen auf Zuwanderer und Asylbewerber, Asylberechtigte, Kontingentflüchtlinge und "De-facto-Flüchtlinge" zurückzuführen. Kontingentflüchtlinge sind Menschen, die im Rahmen von humanitärer Hilfe ohne besondere Anerkennungsverfahren durch eine Übernahme-Erklärung der Regierung aufgenommen werden. "De-facto-Flüchtlinge" sind abgelehnte Asylbewerber oder andere Flüchtlinge, die in Deutschland aus humanitären oder politischen Gründen geduldet werden oder später eine Aufenthaltserlaubnis erhalten. 1993 gaben 67 Prozent aller Haushalte mit ausländischem Haushaltsvorstand als Ursache für den Bezug von Sozialhilfe "andere Ursachen" an; hierunter fällt auch die Antragstellung auf Asyl. Der Bezug von Sozialhilfe ist dabei nicht die Folge einer Verarmung, sondern die von der Gesellschaft gewollte Regelabsicherung.

Dennoch ist die Sozialhilfeabhängigkeit auch bei den seit längerem in Deutschland lebenden Ausländern angestiegen. Die Ursache - überdurchschnittliche Betroffenheit von Arbeitslosigkeit - liegt vor allem in ihrer unterdurchschnittlichen schulischen Bildung und ihrer teils fehlenden beruflichen Ausbildung.

Altersstruktur: Das Risiko auf Sozialhilfe angewiesen zu sein, hat sich für die verschiedenen Altersgruppen unterschiedlich entwickelt. Für jüngere Bevölkerungsgruppen, besonders Kinder unter 18 Jahren und junge Erwachsene, ist es im überproportionalen Ausmaß gestiegen. Dagegen nimmt es für die Altersgruppe der 50- bis 65jährigen unterproportional zu, für die über 65jährigen sogar deutlich ab.

Altersstruktur der Empfänger laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen am Jahresende

Jahr	Frühere Bundesrepublik 1980	Frühere Bundesrepublik 1993	Neue Länder und Berlin-Ost 1993
Alter	Anteile der Altersgruppe an den Empfängern in %		
< 18	35,3	36,8	41,6
18 - 25	8,0	10,1	14,0
25 - 50	25,7	35,1	35,8
50 - 65	11,1	10,6	6,3
65 und älter	20,1	7,4	2,3
	auf 1.000 Einwohner der jeweiligen Altersgruppe		
< 18	21,1	64,9	34,6
18 - 25	8,9	35,2	30,9
25 - 50	8,7	31,1	18,3
50 - 65	10,4	18,4	5,8
65 und älter	20,1	16,1	3,0

Quelle: Wirtschaft und Statistik 4/1993, S. 279; eigene Berechnungen der BfLR

Die Ursachen des zunehmenden Anteils jüngerer Sozialhilfeempfänger liegen im Arbeitsmarkt. Vielen jungen Menschen gelingt der Einstieg in den regulären Arbeitsmarkt nur schwer. Damit können sie keine Ansprüche auf die Arbeitslosenversicherung erwerben. Sie ist der Sozialhilfe vorgelagert. Zugleich sind junge Menschen bei betriebsbedingten Kündigungen durch tarifrechtliche Regelungen weniger geschützt als ältere Beschäftigte. Sind mehr junge Erwachsene von der Sozialhilfe abhängig, bringt das in der Folge auch mehr Sozialhilfeempfänger unter den Kindern und Jugendlichen.

Was die neuen Länder betrifft, wird sich das Ausmaß des Sozialhilfebezugs bei den jüngeren Bevölkerungsgruppen relativ rasch dem Niveau der alten Länder angleichen. Dagegen werden die über 65jährigen auch in den kommenden Jahren von Sozialhilfebedürftigkeit weniger betroffen sein als in den alten Ländern.

Haushaltsstruktur: Unter den Empfängern von Sozialhilfe ist der Anteil der Ein-Personen-Haushalte mit rund 46 Prozent und der der Alleinerziehenden mit rund 19 Prozent an den Leistungsbeziehern insgesamt besonders hoch. Haushalte, die auf einen potentiellen Verdiener angewiesen sind, tragen demnach ein hohes Risiko der Sozialhilfebedürftigkeit. Der moderate Anstieg bei den weiblichen Ein-Personen-Haushalten ist das Ergebnis zweier gegenläufiger Prozesse: Abnahme der Hilfeempfänger unter den Frauen ab 65 Jahren sowie Zunahme unter den jungen Frauen. Zwar stieg der Anteil der Haushalte mit zwei potentiellen Verdienern (Ehepaare ohne und mit Kindern) geringfügig

an, dennoch ist ihr Risiko, von Sozialhilfe abhängig zu sein, vergleichsweise niedrig. Dies gilt vor allem für Ehepaare ohne Kinder.

Haushalte von Empfängern laufender Hilfte zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen am Jahresende

· **Einpersonenhaushalte**

Jahr	insgesamt	weibliche	männliche
	Leistungsbezieher in 1.000		
1980	268	189	79
1993	498	255	243
	Anteile an den Leistungsbeziehern in %		
1980	51,6	36,4	15,2
1993	43,4	22,3	21,1
	Leistungsbezieher auf 1.000 Haushalte der jeweiligen Bezugsgruppe		
1980	35,7	36,4	34,3
1993	47,8	40,0	60,3

· **Mehrpersonenhaushalte**

Jahr	ohne Kinder	mit Kind(ern)	Alleinerziehende * insges.	weibl. HH-Vorstand
	Leistungsbezieher in 1.000			
1980	29	27	98	95
1993	69	144	228	219
	Anteile an den Leistungsbeziehern in %			
1980	5,5	5,1	18,8	18,3
1993	6,0	12,5	19,8	19,1
	Leistungsbezieher auf 1.000 Haushalte der jeweiligen Bezugsgruppe			
1980	2,4	2,5	62,3	72,1
1993	12,4	16,8	116,8	135,1

* = Haushaltsvorstand mit Kindern

Quelle: Wirtschaft und Statistik 4/1993, S. 282, eigene Berechnungen der BfLR

Regionale Unterschiede beim Sozialhilfebezug

Die Unterschiede im Ausmaß der Sozialhilfebedürftigkeit zwischen Stadt und Land haben sich in den alten Ländern von 1980 bis 1993 nicht verschärft. Das Ausmaß der Sozialhilfebedürftigkeit ist jeweils proportional angestiegen. Für die höhere Empfängerquote in den großen Städten gegenüber den übrigen Teilräumen ist vor allem der überproportional hohe Anteil von Haushalten mit Alleinerziehenden, von Ein-Personen-Haushalten und von Arbeitslosen in den Städten ausschlaggebend. In den neuen Ländern sind nur geringe regionale Unterschiede im Ausmaß der Sozialhilfebedürftigkeit festzustellen.

Anstieg der Zahl der Empfänger laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen nach siedlungsstrukturellen Gebietstypen

Verschärft hat sich die kleinräumige Konzentration der wirtschaftlich benachteiligten Bevölkerungsgruppen. Ursachen dafür sind zum Teil ungewollte Folgen sozialpolitischer Entscheidungen. So sind einkommensschwache Haushalte besonders in Großsiedlungen des sozialen Wohnungsbaus konzentriert. Weiter deutet der überproportionale Anstieg der Empfänger von Sozialhilfe in traditionellen Arbeiterwohngebieten darauf hin, daß die in diesen Vierteln lebende Bevölkerung besonders von den Kürzungen in der Arbeitslosenversicherung betroffen ist. Auch die Einrichtung von Übergangswohnheimen führt in einigen Stadtteilen zu besonders hohen Quoten von Sozialhilfeempfängern.

2.4 Wohnsituation und Wohnungsversorgung

2.4.1 Wohnungsbestand

Wohnungsbau ist in Deutschland marktwirtschaftlich organisiert. Nur wenige Wohnungen gehören dem Staat oder anderen Gebietskörperschaften. Zur Versorgung von Haushalten mit mittlerem und niedrigem Einkommen haben Städte und Gemeinden, Gewerkschaften, Kirchen und karitative Organisationen ebenso wie große Arbeitgeber für ihre Beschäftigten zahlreiche Wohnungsunternehmen gegründet, die eine soziale Wohnungsversorgungsaufgabe erfüllen sollen. Darüber hinaus trägt der soziale Wohnungsbau, der von Bund, Ländern und Kommunen finanziell gefördert wird, wesentlich zur Wohnungsversorgung einkommensschwacher Bevölkerungsgruppen bei. Außerdem haben sich Mieter selbst zu Genossenschaften zusammengeschlossen, die mit staatlicher Unterstützung ebenfalls am Bau und an der Vermietung von Wohnungen beteiligt sind. Ein knappes Viertel des deutschen Wohnungsbestandes von 34,1 Millionen Wohnungen ist im Besitz solcher Unternehmen.

In der ehemaligen DDR wurde der größte Teil der Wohnungen zwischen 1948 und 1990 vom Staat oder von den staatlich gelenkten Arbeiterwohnungsbaugenossenschaften gebaut. Das führte zusammen mit der Enteignung privaten Wohneigentums dazu, daß Ende der achtziger Jahre ein

Anteil von 58 Prozent des Wohnungsbestandes in der Hand von Staat und Genossenschaften war. Die Klärung der Eigentumsverhältnisse sowie die Überführung des staatlichen Wohnungsbestandes in privatwirtschaftliche Verwaltung - wenn auch mit Städten und Gemeinden als Kapitaleignern - ist eine der wichtigen wohnungspolitischen Aufgaben, die mit der deutschen Einheit verbunden sind. Sie werden im 4. Teil näher beschrieben.

Wohnungsbestand früheres Bundesgebiet 1987

Siedlungsstrukturelle Gebietstypen	Wohnungsbestand in 1.000	Whg. in Gebäuden mit 1 oder 2 Whg. in %	Sozialwohnungen [1] in %	Wohnungsqualität [2] in %
• Agglomerationsräume	15.285	37,6	23,6	74,3
Kernstädte	8.148	19,5	29,6	72,8
Umlandkreise	7.134	58,3	16,7	76,0
• Verstädterte Räume	7.152	58,3	15,4	71,7
Kernstädte	1.559	26,2	22,8	76,9
Umlandkreise	5.592	67,2	13,3	70,3
• Ländliche Räume	3.843	64,1	13,6	65,3
Früheres Bundesgebiet	26.278	47,1	19,9	72,3

[1]) 1. Förderungsweg
[2]) Wohnungen mit Sammelheizung, Bad und WC
Quelle: GWZ 1987

Durch den hohen Grad der Verstädterung sind in Deutschland die meisten Wohnungen in Geschoßwohngebäuden vorhanden. Dennoch sind in den alten Ländern 1993 immerhin 48,2 Prozent des Wohnungsbestandes in Eigenheimen (Wohngebäude mit einer oder zwei Wohnungen), weil hier die Nachfrage nach Eigenheimen aus den großen Städten durch Neubau in den Gemeinden des Umlandes erfüllt wurde. Das führte im Umland zu einem starken Zuwachs der Bevölkerungszahlen. In den Großstädten hat der soziale Wohnungsbau ein hohes Gewicht in der Wohnungsbauförderung, auf die im 4. Teil näher eingegangen wird. Sozialwohnungen haben deshalb in den Städten einen viel höheren Anteil als im ländlichen Raum.

In den neuen Ländern liegt der Anteil von Wohnungen in Gebäuden mit einer und zwei Wohneinheiten 1993 nur bei 32,7 Prozent, weil der Eigenheimbau zwischen 1948 und 1990 nicht gefördert wurde. Dementsprechend ist auch der Anteil von Wohnungen mit mindestens vier Zimmern (27 Prozent) sehr viel geringer als in den alten Ländern (40 Prozent). Auch im Bestand der Geschoßwohnungen liegen die durchschnittlichen Wohnungsgrößen zwischen den beiden Teilen Deutschlands weit auseinander: Während im Westen zwei Drittel der in den vergangenen Jahren gebauten Mietwohnungen mehr als 60 Quadratmeter Nutzfläche haben, hat im Osten weniger als ein Viertel der neuen Wohnungen diese Größe. Der Bau von familiengerechten Wohnungen, dem auch in den alten Ländern große Bedeutung zukommt, ist deshalb für die neuen Länder ein wichtiges Ziel.

In ganz Deutschland ist nur etwa ein Drittel der vorhandenen Wohnungen vor dem Ende des Zweiten Weltkrieges gebaut worden und damit älter als 50 Jahre. In der ehemaligen DDR wurden weniger neue Wohnungen gebaut. Deshalb liegt der Anteil der Altbauten am Wohnungsbestand in den neuen Ländern bei 51,5 Prozent. Viele der älteren Wohngebäude in den alten Ländern sind modernisiert, so daß ihr Ausstattungsstandard fast einem Neubau gleicht. Bei der Erneuerung des Bestands sind in den neuen Ländern noch größere Defizite festzustellen als beim Neubau. Das spiegelt sich im technischen Erhaltungszustand der Gebäude sowie in der Ausstattung der Wohnungen wider: Mehr als die Hälfte aller Wohnungen in den vor 1945 gebauten Mehrfamilienhäusern wiesen 1990 nach der Statistik der DDR schwerwiegende bauliche Schäden auf oder waren zum Wohnen unbrauchbar geworden. Während in den alten Ländern 99,5 Prozent aller Wohnungen mit Bad und Toilette ausgestattet sind, trifft das in den neuen Ländern nur für etwa vier Fünftel der Wohnungen zu. Das ist nicht nur ein Mangel der Gebäude selbst. In vielen Fällen fehlt es auch noch an einer angemessenen Abwasserentsorgung durch Kläranlagen.

Auch in der Beheizung der Wohnungen wird in den neuen Ländern der hohe Standard Westdeutschlands nicht annähernd erreicht. Im Westen haben 1993 gut vier Fünftel aller Wohnungen eine moderne Sammelheizung, im Osten nur 57 Prozent. Die Verbesserung des technischen Gebäudezustandes sowie des Ausstattungsstandards wird in den neuen Ländern ein geschätztes Investitionsvolumen von mehreren 100 Milliarden DM erfordern. Auch in diesem Bereich steht die Wohnungspolitik vor großen Herausforderungen.

2.4.2 Wohnungsversorgung

Wohneigentum

Mehr als einem Drittel aller Haushalte in Deutschland (etwa 39 Prozent) gehören die Wohnungen, in denen sie leben, selbst. In den alten Ländern, in denen die Eigentumsbildung nach dem Zweiten Weltkrieg ein zentrales Ziel der Wohnungsbauförderung war, betrug die Quote 1993 41,7 Prozent. Bei der Volkszählung 1987 waren es etwa 38 Prozent gewesen. In den Kernstädten der großen Verdichtungsräume gibt es unter anderem wegen der hohen Bodenpreise sehr viel weniger Eigentümer als im ländlichen Raum. In den neuen Ländern liegt die Eigentümerquote bei 26,4 Prozent.

Die meisten Wohneigentümer leben im eigenen Haus (alte Länder 1987: 84 Prozent), nur zwölf Prozent der Geschoßwohnungen sind selbstgenutzte Eigentumswohnungen (alte Länder 1987).

Trotz intensiver Eigentumsförderung und hohen Eigenheimanteilen am Wohnungsneubau nahm die Eigentümerquote im früheren Bundesgebiet nur langsam zu: von 36,1 Prozent im Jahr 1978 auf etwa 38 Prozent im Jahr 1987. Bei den einzelnen Haushaltsgrößen zeigen sich wesentlich stärkere Zunahmen, zum Beispiel bei Vier-Personen-Haushalten von 50,3 auf 58,6 Prozent. Selbst bei den Ein-Personen-Haushalten, die nur eine sehr geringe Eigentümerquote haben, wurde noch ein deutlicher Zuwachs von 18,4 auf 20,7 Prozent verzeichnet. Durch eine starke Zunahme der Ein-Personen-Haushalte - junge Erwachsene

verlassen immer früher das Elternhaus und bewohnen in der Zeit bis zur Familiengründung eine eigene Wohnung allein - haben sich die Strukturen jedoch so weit verschoben, daß sich die Eigentümerquote im Bereich der Ein-Personen-Haushalte insgesamt nur sehr schwach erhöht hat.

Wohnungsversorgung früheres Bundesgebiet 1987/1993

Siedlungsstrukturelle Gebietstypen	Eigentümerquote (Haushalte) 1987	Wohnfläche pro Einwohner in m² 1987	1993	Wohnungsmiete * in DM/m² 1987
• Agglomerationsräume	30,8	36,1	36,1	7,29
Kernstädte	18,1	35,4	34,9	7,36
Umlandkreise	45,7	36,8	37,1	7,15
• Verstädterte Räume	45,0	37,3	37,6	6,37
Kernstädte	22,9	35,1	35,7	6,98
Umlandkreise	51,5	37,8	38,0	6,06
• Ländliche Räume	50,8	38,0	38,4	5,87
Früheres Bundesgebiet	38,1	35,5	36,9	6,93

* Durchschnittliche Wohnungsmiete gewichtet nach reinen Mietwohnungen mit Mietangaben

Quelle: GWZ 1987, Laufende Raumbeobachtung der BfLR

Hinzu kommt, daß es den unteren Einkommensgruppen wegen der im Vergleich zur Entwicklung der Einkommen überproportional steigenden Bau- und Bodenpreise zunehmend schwerer fällt, eine eigene Wohnung zu kaufen oder ein Haus zu bauen. Die unterschiedlichen Chancen zum Erwerb von Wohneigentum fallen vor allem beim Vergleich von Stadt und Land ins Auge: Die wesentlich höheren Grundstückspreise sorgen in den meisten größeren Kernstädten für wesentlich höhere Kosten beim Kauf von Wohneigentum als im Umland. Denn die regionalen Unterschiede der Baukosten sind im Vergleich zu den Grundstückspreisen gering. In einigen Kernstädten machen die Grundstückskosten an den Neubaukosten oder am Kaufpreis einer Wohnung in einem Ein- und Zweifamilienhaus schon mehr als die Hälfte des Preises aus.

Wohnflächenversorgung

Seit der großen Wohnungsnot der Nachkriegsjahre hat sich die Wohnungsversorgung in Deutschland - gemessen an der je Einwohner zur Verfügung stehenden Wohnfläche - ständig verbessert. 1993 lag sie bei 36,2 Quadratmeter je Einwohner. Die Differenz zwischen beiden Teilen Deutschlands ist erheblich: 37,8 Quadratmeter je Person in den alten Ländern stehen nur 29,5 Quadratmeter in den neuen Ländern gegenüber. In der DDR wurden kleinere Wohnungen und weniger Eigenheime gebaut.

Im Durchschnitt besteht in der Wohnflächenversorgung nur ein geringer Unterschied zwischen den Kernstädten und den ländlichen Kreisen. Die schlechtere Versorgung der Kernstädte gegenüber den ländlichen Kreisen ist stark von der unterschiedlichen Haushaltsstruktur beider Kreistypen bestimmt. Die Großstädte haben einen viel höheren Anteil von Ein-Personen-Haushalten, die immer mehr Wohnfläche pro Kopf beanspruchen als größere Haushalte. Bereinigt um diesen Struktureffekt, verdoppelt sich der Versorgungsvorsprung der ländlichen Kreise. Der Rückstand der Kernstädte hat sich seit 1987 weiter vergrößert: Die Wohnfläche je Einwohner nahm in den Kernstädten ab, während sie in den übrigen Kreistypen annähernd konstant blieb.

Wohnungseigentümer haben mehr Wohnfläche pro Person zur Verfügung als Mieter (1987 in den alten Ländern 38,3 Quadratmeter pro Person gegenüber 33,0 Quadratmetern).

Wohnflächenkonsum

© BfLR 1994 Quelle: Haus und Wohnung im Spiegel der Statistik 1994, BMBau

Trotz der im Durchschnitt guten Wohnungsversorgung gibt es in beiden Teilen Deutschlands auch Haushalte in beengten Wohnverhältnissen. Eine offizielle Definition für "Unterversorgung" gibt es nicht. Als Mindeststandard wird jedoch häufig vorgegeben, daß pro Person ein Wohnraum zur Verfügung stehen sollte. Bad und Küche zählen nicht mit. Danach gelten in beiden Teilen Deutschlands zwischen neun und zehn Prozent der Mieterhaushalte als unterversorgt. Nach Berechnungen in einer Studie über Wohnungsnotfälle waren davon in den alten Ländern 1987 etwa 1.150.000 Personen betroffen.

Mietbelastung

Mieter müssen in den alten Ländern etwa 25 Prozent und in den neuen Ländern 20 Prozent ihres Netto-Einkommens für die Warmmiete ausgeben. Dabei wird die Mietbelastung einkommensschwacher Haushalte durch das staatliche Wohngeld erheblich abgesenkt. Durch die hohen Zuwanderungen und Einkommenszuwächse Anfang der neunziger Jahre nahm die Wohnungsnachfrage in den alten Ländern so schnell zu, daß der Wohnungsneubau damit zunächst nicht Schritt halten konnte.

In den alten Ländern sind deshalb die Mieten zwischen 1987 und 1993 mit zunehmender Rate angestiegen. Im Laufe des Jahres 1993, als eine Mietsteigerung von 5,9 Prozent erreicht war, führte die infolge des hohen Neubauvolumens zunehmende Entspannung des Wohnungsmarktes zu einer Trendwende in der Mietentwicklung. Die Steigerungsrate fiel auf 4,6 Prozent im Jahr 1994 und ging bis zum Oktober 1995 weiter - auf 3,7 Prozent - zurück.

Der Mietenindex gibt über die Entwicklung der Mieten im Gesamtbestand aller Wohnungen, das heißt der Mieten so-

wohl in bestehenden Mietverträgen als auch bei Wiedervermietung, Auskunft. Da sich Änderungen der Wohnungsmarktverhältnisse kurzfristig in erster Linie auf die bei Wohnungswechsel vereinbarten Mieten auswirken, stellen die Erst- und Wiedervertragsmieten den besten Gradmesser für aktuelle Verschiebungen der Knappheitsverhältnisse auf dem Wohnungsmarkt dar.

Der nachlassende Druck auf dem Wohnungsmarkt hat sich 1995 zum ersten Mal seit Mitte der achtziger Jahre in einem generellen Rückgang der Erst- und Wiedervertragsmieten niedergeschlagen. Während im Altbau nur geringfügige Preisnachlässe zu verzeichnen waren, gingen die Mieten in den Nachkriegsbauten (Fertigstellung ab 01.01.1949) um 2,9 Prozent bei mittlerem Wohnwert und 3,5 Prozent bei gutem Wohnwert zurück. Im Jahr 1994 waren die Mietabschläge noch auf Nachkriegswohnungen und die Neubauten mit gutem Wohnwert begrenzt.

Wohnungsmieten und Lebenshaltungskosten

Im Zusammenhang mit der Interpretation des Mietenindex ist zu berücksichtigen, daß dieser auch durch die Entwicklung der kalten Betriebskosten beeinflußt wird. Wesentliche Bestandteile davon sind die kommunalen Gebühren - etwa für Müllabfuhr oder Abwasser -, die in letzter Zeit deutlicher angestiegen sind als die Grundmieten.

Trotz des aktuell zu beobachtenden Rückgangs der Erst- und Wiedervertragsmieten ist das Angebot an preiswerten, bezahlbaren Wohnungen in vielen Agglomerationsräumen nach wie vor sehr knapp. Die Preisstatistik des Ringes Deutscher Makler zeigt auch die regionalen Unterschiede: Bei Wiedervermietung kostet eine Wohnung in der teuersten Großstadt das Zweieinhalbfache einer vergleichbaren Wohnung in der preiswertesten Mittelstadt (alte Länder 1994; ab 1949 fertiggestellte Gebäude mit mittlerem Wohnwert). Beim Kauf eines Eigenheimes ist nach der gleichen Statistik der Unterschied sogar doppelt so groß.

Komponenten der Wohnqualität

Im Siedlungsstrukturvergleich zeigt sich einerseits durchgängig eine höhere Zufriedenheit im Westen, zum anderen in Ost und West eine durchgängig positivere Beurteilung der Wohnsituation außerhalb der Großstädte und Mittelstädte. Disparitäten finden sich insbesondere bei der Beurteilung der Gebäude und der Wohnungsumgebung, bei den Wohnungen hinsichtlich Wohnungsausstattung und -größe. Trotz dieser Disparitäten ist das Beurteilungsmuster insgesamt jedoch vergleichbar.

2.4.3 Wohnungsneubau

Aktuelle Neubautätigkeit

Der Wohnungsneubau reagierte in den alten Ländern mit einer zeitlichen Verzögerung auf den durch die starke Zunahme der Zahl der Haushalte enorm gestiegenen Bedarf. Seit dem 1988 erreichten Tiefpunkt mit 208.621 fertiggestellten Wohnungen wurde der Neubau von Wohnungen kräftig ausgeweitet und 1994 mit 573.859 Fertigstellungen fast verdreifacht. Der Zuwachs wird fast ausschließlich vom Bau von Wohnungen in Mehrfamilienhäusern (1994: plus 270 Prozent gegenüber 1988) und vom Um- und Ausbau im vorhandenen Gebäudebestand (plus 206 Prozent) getragen, während der Neubau von Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern mit plus zwölf Prozent eine geringere Steigerung aufwies. Der Bau von Eigenheimen (Ein- und Zweifamilienhäusern) ist seit 1980 tendenziell rückläufig, hat sich allerdings in den vergangenen Jahren stabilisiert und nimmt aktuell wieder stärker zu.

Etwa die Hälfte aller Wohnungen wird in Deutschland von privaten Personen als Bauherren neu gebaut. 1992 waren es in den alten Ländern 53 Prozent. 41 Prozent der Wohnungen werden von Wohnungsunternehmen errichtet, sonstige Unternehmen und staatliche Institutionen haben einen verschwindend geringen Anteil. Während Ein- und Zweifamilienhäuser überwiegend von Privatpersonen gebaut werden (1992: 81 Prozent), werden die Geschoßwohnungen vor allem von den Wohnungsunternehmen errichtet. Aber auch bei den Geschoßwohnungen wird immerhin ein Drittel von Privatpersonen gebaut.

Wohnungsneubau

Tausend Wohnungen — Alte Länder

in 1- oder 2-Familienhäusern / in Mehrfamilienhäusern

Starke Zunahme der Wohnungsbautätigkeit seit Ende der 80er Jahre, vor allem im Geschoßwohnungsbau

© BfLR 1995 — Quelle: BMBau

Die Intensität des Wohnungsneubaus (Fertigstellungen je 1.000 Einwohner) ist in den Agglomerationsräumen trotz einer sehr starken Bevölkerungszunahme in den vergangenen Jahren relativ gering. Das trifft ganz besonders auf die Kernstädte zu, in denen 1990 bis 1993 nur elf Wohnungen je 1.000 Einwohner erstellt wurden gegenüber 18 Wohnungen in den Umlandkreisen. Ein Grund für den Unterschied dürfte die Situation auf dem Baulandmarkt sein. In den Kerngebieten der Agglomerationsräume steht baureifes Land nicht in ausreichendem Maße zur Verfügung und das vorhandene Bauland kommt nicht in ausreichendem Maße auf den Markt. Ein weiteres Problem sind auch die im internationalen Vergleich sehr hohen Bau- und Bodenkosten in Deutschland. Trotz vieler Modellvorhaben ist es noch nicht gelungen, kosten- und flächensparendes Bauen auf breiter Basis am Markt durchzusetzen.

Die Wohnbautätigkeit verlagert sich tendenziell immer mehr ins entferntere ländliche Umland der Agglomerationsräume. Diese Entwicklung erstaunt, weil der Zuwachs im Neubau fast ausschließlich von den Mehrfamilienhäusern getragen wird, die bisher traditionell vor allem in den Kernstädten und in ihrem unmittelbaren Umland gebaut wurden. Nur 27,8 Prozent der in Kernstädten neu gebauten Wohnungen sind in Gebäuden mit ein oder zwei Wohnungen. Das unterstützt die These, daß an den Umlandwanderungen beziehungsweise am Suburbanisierungsprozeß neben den Eigenheimbauherren auch immer mehr Mieter beteiligt sind.

Wohnungsneubau früheres Bundesgebiet 1991 - 1993

Siedlungsstrukturelle Gebietstypen	Fertiggestellte Wohnungen 1991 - 1993 abs. in 1000	je 1000 E	1987-89 = 100	Whg. in Wohngebäuden mit 1 od. 2 Whg. 1993 in %
• Agglomerationsräume	537,9	14,8	158,6	35,0
Kernstädte	189,1	10,9	151,9	19,6
Umlandkreise	348,8	18,3	162,5	42,6
• Verstädterte Räume	369,3	19,5	182,2	44,5
Kernstädte	56,2	16,3	174,5	22,9
Umlandkreise	313,2	20,2	183,7	48,4
• Ländliche Räume	213,7	20,5	174,0	51,3
Früheres Bundesgebiet	1.120,9	17,1	168,7	41,3

Quelle: Laufende Raumbeobachtung der BfLR

In den neuen Ländern sind Instandsetzung und Modernisierung des Wohnungsbestandes zunächst vordringlich, aber auch die Neubautätigkeit muß weiter intensiviert werden. Die Umstrukturierung der Bau- und Wohnungswirtschaft war zwangsläufig zunächst mit einem starken Rückgang der Wohnungsfertigstellungen im Neubau verbunden, während sich das Bauvolumen im Gebäudebestand vervielfachte. Waren 1990 in den neuen Ländern noch 62.000 Fertigstellungen gemeldet worden, ging die Bautätigkeit bis 1992 auf 11.000 Fertigstellungen zurück. Doch danach hat ein kräftiger Aufschwung eingesetzt: 1993 wurden 23.600 Wohnungen fertiggestellt und 82.600 Wohnungen zum Neubau genehmigt; 1994 wurde schon eine Fertigstellungszahl von 68.660 Wohnungen erreicht, und die Zahl der Baugenehmigungen stieg auf 126.260 Wohnungen an.

Mittelfristige Wohnungsnachfrage und Neubautätigkeit

Nach der Raumordnungsprognose 2010 der BfLR zeichnen sich mittelfristig folgende, für die küntige Wohnungsneubaunachfrage wichtigen demographischen Entwicklungstendenzen ab:

- In den Jahren 1992 bis 2010 nimmt die Bevölkerung Deutschlands um 5,5 Millionen zu. Die Zahl der Haushalte nimmt in diesem Zeitraum um 3,8 Millionen zu, die durchschnittliche Haushaltsgröße sinkt von 2,27 auf 2,21.
- Der Anteil der Einpersonenhaushalte nimmt nur noch geringfügig zu, in den alten Ländern nimmt er sogar ab. Aufgrund der geburtenschwachen Jahrgänge werden Haushaltsgründer hier an Bedeutung für die Wohnungsnachfrage verlieren.
- Der Rückgang des Anteils von Haushalten mit drei und mehr Personen kommt von 1995 bis zum Jahr 2000 zum Stillstand und ist danach nur noch halb so stark wie in den Jahren bis 1995.

Bereits aus diesen demographischen Entwicklungstendenzen läßt sich ableiten, daß die Wohnungsnachfrage insgesamt auf hohem Niveau bleiben und wieder eher familienorientiert sein wird als in der jüngeren Vergangenheit.

Die von der BfLR auf der Basis dieser Entwicklungstendenzen durchgeführte Wohnungsprognose für die alten Länder beruht weiter auf der Annahme, daß sich die Zuwachsraten der Eigentümerquote und der individuellen Wohnflächennachfrage aufgrund beginnender Sättigungstendenzen und überproportionaler Wohnkostensteigerungen zukünftig abschwächen werden - eine, was die Eigentümerquote betrifft, recht vorsichtige Annahme, da es erklärtes politisches Ziel ist, die Wohneigentumsbildung stärker zu fördern. In den neuen Ländern wird mit einer sich nach 2000 beschleunigenden Angleichung des Wohnungsnachfrageverhaltens gerechnet. Die Prognose geht weiterhin davon aus, daß sich Wohnungsabgänge in den neuen Ländern im wesentlichen auf Altbauten beschränken und daß sich in den alten Ländern in ähnlichem Umfang wie in der Vergangenheit durch Um- und Ausbau per Saldo ein zusätzliches Wohnflächenangebot im vorhandenen Gebäudebestand ergibt.

Prognostizierter Wohnungsneubau

prognostizierte Wohnungsneunachfrage in Mio WE

Agglomerationen | Verstädterte Räume | Ländliche Räume

West 1994-2010 | Ost 1991-2010

Ein- und Zweifamilienhäuser | Mehrfamilienhäuser

Es zeichnet sich mittelfristig eine anhaltend hohe Neubautätigkeit ab

© BfLR 1995 Quelle: BfLR - Raumordnungsprognose 1991-2010

Nach der **Wohnungsprognose** der BfLR müssen bis zum Jahr 2000 durchschnittlich 410.000 Wohnungen im Jahr durch Errichtung neuer Gebäude gebaut werden. Das ist deutlich weniger als die 1994 fertiggestellten 502.550 Einheiten. Für die alten Länder macht der Vergleich der prognostizierten Jahresbauleistung von 346.000 Wohnungen (1994 bis 2000) mit den im Zeitraum 1987 bis 1994 erreichten 269.000 Einheiten deutlich, daß auf mittlere Sicht mit einem wesentlich höheren Wohnungsneubau als in der Vergangenheit zu rechnen ist. In den neuen Ländern ist bis zum Jahr 2000 noch eine leichte Steigerung des Eigenheimbaus gegenüber der Bauleistung des Jahres 1994 zu erwarten. Der Geschoßwohnungsbau wird jedoch für diesen Zeitraum jahresdurchschnittlich auf 80 Prozent des Wertes von 1994 zurückgehen.

Unter den Status-quo-Annahmen der Wohnungsprognose zeichnet sich also auf mittlere Sicht eine anhaltend hohe Neubautätigkeit ab, vor allem im flächenaufwendigen Ein- und Zweifamilienhaussektor.

2.5 Ausgewählte Aspekte der Infrastrukturausstattung

Infrastruktureinrichtungen sind für die Städte und ihre Entwicklung von zentraler Bedeutung. Eine unzureichende Ausstattung kann als Standortnachteil wirken, während eine gute Versorgung die Standortwahl von Haushalten und Betrieben positiv beeinflussen kann. Verkehrseinrichtungen, Ver- und Entsorgungseinrichtungen sowie soziale Einrichtungen besitzen in hohem Maße den Charakter eines öffentlichen Gutes und bestimmen entscheidend die Lebens- und Umweltqualität in den Städten. Gerade im Verkehrsbereich sowie bei der technischen Ver- und Entsorgungsinfrastruktur liegen noch erhebliche Potentiale, um Emissionen zu reduzieren, die Umweltbilanz der Städte zu verbessern und eine ökologisch nachhaltige Siedlungs- und Stadtentwicklung zu fördern. Bei den sozialen Einrichtungen geht es in erster Linie darum, in Zeiten knapper Kassen und Finanzkrisen der öffentlichen Hand das im internationalen Vergleich sehr gute Ausstattungsniveau aufrechtzuerhalten.

Erreichbarkeit von Infrastruktureinrichtungen

Anteil der Befragten, die die jeweiligen Einrichtungen innerhalb von 10 Minuten zu Fuß erreichen

Infrastruktureinrichtungen | Alte Länder | Neue Länder

Haltest. ÖPNV, Kindergarten, Grundschule, Jugendeinricht., Einricht. f. Ältere, Einkaufsmögl., Ärzte/Praxen, Gaststätten, Spielplätze, Parks/Grünanlagen

— Großstädte
– – Mittelstädte
· · · Gem. ohne zentralörtl. Funktion

© BfLR 1995 Quelle: Laufende Umfrage der BfLR 1994

Bewertet man die Erreichbarkeit einer Einrichtung innerhalb von 10 Minuten Fußweg als angemessene Versorgung, dann kann die Bundesrepublik insgesamt als gut versorgt bezeichnet werden, und zwar sowohl in Ost wie in West. Dies gilt jedoch nicht für Jugendeinrichtungen und Einrichtungen für Ältere. Es zeigt sich jedoch ein klares Stadt-Land-Gefälle: Großstädte sind durchgängig besser versorgt als Mittelstädte, diese wiederum besser als Gemeinden ohne zentralörtliche Funktion.

Im Ost-West-Vergleich zeigt sich eine in der Regel bessere Infrastrukturversorgung im Westen. Ausnahmen bilden 1990 die bessere Versorgung mit Einkaufsmöglichkeiten außerhalb der großen Städte sowie die Versorgung mit Kinderkrippen und Grundschulen im Osten. Der Ost-West-Vergleich zeigt auch deutlich die siedlungsstrukturellen Auswirkungen unterschiedlicher Raumordnungskonzepte: Im Westen sind vor allem die Großstädte hervorragend versorgt und unterscheiden sich klar von den sonstigen Gemeinden. Im Osten unterscheiden sich dagegen die gutversorgten Städte insgesamt (Großstädte und Mittelstädte) von den eher kleinstädtisch-ländlichen Gemeinden, deren Versorgung nicht nur im Siedlungsstrukturvergleich des Ostens, sondern auch im Vergleich zu kleineren Gemeinden des Westens unterdurchschnittlich ist.

2.5.1 Verkehrseinrichtungen

Länge und Dichte des Verkehrsnetzes sind ein wesentlicher Faktor, um die Qualität des Verkehrsangebotes zu beurteilen. Bezieht man die gesamte Straßenlänge auf die Fläche der Bundesrepublik Deutschland (356.732 Quadratkilometer), so ergibt sich ein Wert von 1.793 Kilometer Straßenlänge je 1.000 Quadratkilometer Fläche. Im Eisenbahnverkehr stand ein Netz von 40.800 Kilometer Betriebslänge zur Verfügung. Das entsprach einer Dichte von 114 Kilometer je 1.000 Quadratkilometer.

Das Straßennetz ist systembedingt ungleich dichter als das Schienennetz. Die hohe Netzdichte der Straßeninfrastruktur unterstützt die individuelle Bewegungsfreiheit. Sie stellt sicher, daß zentrale Einrichtungen jeweils in kürzester Zeit erreicht werden können. Gleichzeitig jedoch schränkt vor allem der massenhafte Gebrauch des Autos - Westdeutschland hat den höchsten Motorisierungsgrad Europas - die Lebensqualität und die Beweglichkeit in der Stadt wiederum ein.

Der Motorisierungsgrad (Personenkraftwagen einschließlich Kombi pro 1.000 Einwohner) hat sich in den alten Ländern in den vergangenen 20 Jahren mehr als verdoppelt. Er betrug 1994 etwa 500 Autos pro 1.000 Einwohner. Die Ausgangsbasis der neuen Länder lag vor der Wiedervereinigung bei 235 Autos pro 1.000 Einwohner. Der Motorisierungsgrad nahm, bezogen auf das westdeutsche Niveau, von 50 Prozent im Jahr 1989 auf etwa 80 Prozent in 1994 zu. Für die kommenden Jahre wird erwartet, daß sich die Motorisierungsgrade in West und Ost weiter angleichen.

Die Motorisierung war in den Zentren der Verdichtungsräume (alte Länder) noch zu Beginn der sechziger Jahre wesentlich höher als im Umland. Bis in die neunziger Jahre hinein hat das Umland stark aufgeholt. Der Motorisierungsgrad liegt in den Kernstädten der Agglomerationsräume und verstädterten Räume im allgemeinen mehr oder weniger deutlich unter dem Bundesdurchschnitt. In den Kernstädten der Agglomerationsräume gewinnt der Öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) zunehmend an Boden.

Schon seit Mitte der sechziger Jahre wird auf der Grundlage des Gemeinde-Verkehrs-Finanzierungsgesetzes ein forcierter Ausbau des Öffentlichen Personennahverkehrs betrieben. Ziel ist es, den Autofahrer "herüberzulocken". Nach einer Städteumfrage bewegt sich der ÖPNV-Anteil am Gesamtverkehr der Städte zwischen 13 Prozent und 45 Prozent, wobei Großstädte der alten Länder (Berlin-West, München) mit einem guten Öffentlichen Personennahverkehrs-Angebot sowie kompakte, wenig zersiedelte Großstädte in den neuen Ländern (Leipzig, Dresden) mit geringem Motorisierungsgrad die höchsten Werte aufweisen. Mittlere Großstädte der alten Länder mit gutem Öffentlichen Personennahverkehr (zum Beispiel Freiburg, Karlsruhe) erreichen 36 Prozent; in Weimar als kleinerer Stadt (60.000 Einwohner) in den neuen Ländern liegt der Wert bei 31 Prozent. Das zeigt, daß ein akzeptables Angebot im Öffentlichen Personennahverkehr nicht das Privileg von Großstädten sein muß.

Die "Motorisierungswelle" drängt immer weiter an den äußeren Rand der Verdichtungsräume, in das ländliche Umland. Der Motorisierungsgrad nimmt im Umland deutlich stärker zu als in den Kernstädten. Eine der wesentlichen Ursachen ist die Zersiedlung des Umlandes. Immer mehr Menschen leben in weitläufigen, dispersen Siedlungsstrukturen. Die Möglichkeit, mit dem eigenen Auto relativ schnell überall hinzukommen, hat diese Entwicklung erheblich beeinflußt. Umgekehrt wird aber auch Verkehr erst durch die Bereitstellung von Verkehrsinfrastruktur angestoßen. Damit entsteht gewissermaßen ein Teufelskreis der Stadtflucht, wobei die durch den Verkehr verminderte Lebensqualität in der Stadt unter anderem ein Anlaß zur Flucht nach draußen ist. Dadurch kommt es sowohl zu mehr Verkehr im Umland als auch zu weiteren Verkehrsbelastungen in der Kernstadt.

Motorisierung

Motorisierungsgrad im Umland deutlich höher als in den Kernstädten; Die neuen Länder holen auf.

© BfLR 1995

Quelle: Laufende Raumbeobachtung der BfLR

Die Dichte des Verkehrsnetzes und der Grad der Motorisierung sind lediglich Indikatoren der Ausstattung. Sie sagen nichts über die umweltrelevanten Belastungen aus. Die Probleme eines dichteren Netzes und einer höheren Motorisierung entstehen für die Umwelt aus der in allen Bereichen überproportional und undifferenzierten Benutzung des Autos mit zunehmenden Entfernungen bei fast konstanter Wegehäufigkeit und Reisezeit.

Personenverkehrsleistung

Verkehrsleistung in Mrd. Personenkilometer pro Jahr

Alte Länder

Nichtmotorisierter Verkehr

Öffentlicher Verkehr

Motorisierter Individualverkehr

Stetige Zunahme der mit dem PKW erbrachten Verkehrsleistung

© BfLR 1994 Quelle: DIW: Verkehr in Zahlen 1991, 1994

Die Anzahl der Fahrten mit dem Pkw hat sich zwischen 1960 und 1990 verdoppelt. Die Verkehrsleistung (Personenkilometer pro Jahr) als Ausgangsgröße für die vom Verkehr ausgehenden Wirkungen, besonders der verkehrsbedingten Emissionen, ist zwischen 1960 und 1990 um rund das Dreifache gestiegen, von etwa 270 Milliarden Personenkilometer pro Jahr auf über 700 Milliarden. Fast der gesamte Zuwachs entfiel dabei auf den motorisierten Individualverkehr.

Das sind, kurz zusammengefaßt, einige der wesentlichen Probleme des zunehmenden Verkehrs für die Umwelt:

- Die schnelle und preiswerte Erreichbarkeit von Zielen im Umland mit dem Auto fördert entfernungsintensive Lebensstile und transportintensive Wirtschaftsweisen. Durch das Auto werden Entfernungen geschaffen, die dann wiederum nur mit dem Auto überwunden werden, mit der Folge, daß immer mehr Menschen über immer weitere Distanzen unterwegs sind.
- Die Menge der Autos, die sich zumindest in Spitzenzeiten auf sehr vielen Netzstrecken und besonders in Innenstädten und in Ballungsgebieten bewegt, läßt sich kaum noch bewältigen; sie verursacht Emissionen, bringt Sicherheitsprobleme mit sich und nimmt Flächen in Anspruch, besonders in Räumen mit knappem Angebot und hochwertiger Flächennutzung.
- Trotz des hohen Motorisierungsgrades bilden autolose Haushalte in Deutschland keine Randgruppe. In den alten Ländern leben rund 7,5 Millionen Haushalte ohne eigenes Kraftfahrzeug. Das sind 27 Prozent aller Haushalte. In den Großstädten über 500.000 Einwohnern beträgt der Anteil der Haushalte ohne eigenes Auto über 37 Prozent. Die Menschen in diesen Haushalten fühlen sich durch die Belastungen der Autos zunehmend gestört.

Diese Probleme zwingen zum Handeln, damit die Umweltbelastungen geringer, die städtebauliche Situation besser, die Verkehrssituation entspannter und der Straßenverkehr sicherer wird.

2.5.2 Ver- und Entsorgungsinfrastruktur

Energieversorgung

In den vergangenen 20 Jahren ist die leitungsgebundene Energieinfrastruktur deutlich und kontinuierlich ausgebaut worden. Dieser Trend zeigt sich vor allem beim Wohnungsneubau, der ganz überwiegend von Gas und Fern- oder Nahwärme versorgt wird. Gleichzeitig ist die Versorgung mit Heizöl in den alten Ländern zurückgedrängt worden. Mitte der neunziger Jahre ist fast jede dritte Wohnung in den alten Ländern mit Erdgas versorgt.

In den neuen Ländern hat Erdgas erst in den vergangenen Jahren an Bedeutung gewonnen. Davon profitieren besonders Haushalte mit Einfachheizungen. Da diese Umstellung in den neuen Ländern vor allem die Braunkohle abgelöst hat, verbessert sich die Luftqualität erheblich. Der Anteil der mit Kohle und Holz befeuerten Einzel- und Mehrraumöfen liegt in den neuen Ländern noch bei 60 Prozent gegenüber nur sieben Prozent in den alten Ländern.

Unterschiedlich ist in den alten und neuen Ländern auch die Fernwärmeversorgung. Während in den alten Ländern trotz zeitweise massiver finanzieller Unterstützung die Fernwärme nur knapp neun Prozent des gesamten Wohnungsbestands erreicht, sind es in den neuen Ländern über 20 Prozent. Nur etwa 20 Prozent der Fernwärme in den neuen Ländern wird aus Anlagen der Kraft-Wärme-Kopplung erzeugt. Die Mehrzahl der Anlagen sind veraltet und müssen - um dem westdeutschen Emissionsstandard zu entsprechen - in den nächsten Jahren nachgerüstet werden.

Energieträgerstruktur des Wohnungsbestandes

Alte Länder

Neue Länder

Kohle

Heizöl

Erdgas

Elektr.

Fernw.

(Werte z. T. geschätzt)

In den neuen Ländern werden Anfang 1990 noch über 50 % der Wohnungen mit Kohle beheizt gegenüber nur 6 % in den alten Ländern

© BfLR 1994 Quelle: Rosin, R. (IEMB) 1994

Analog zu den inzwischen zusammengeschlossenen Netzen der Gasversorgung in den alten und neuen Ländern ist auch eine Netzverbindung der Stromnetze geplant. Dabei wird das Stromnetz der neuen Länder aus dem Stromverbund mit den osteuropäischen Ländern abgekoppelt und in das westeuropäische Verbundnetz integriert. Im Frühjahr 1995 soll die Integration vollzogen sein. Das bringt den neuen Ländern mehr Versorgungssicherheit und eine bessere Frequenzhaltung, die besonders für den Betrieb von High-Tech-Anlagen unerläßlich ist.

Wasserversorgung

Alle geschlossenen Siedlungen und Städte sind in Deutschland an die zentrale Wasserversorgung angeschlossen. Allgemein ist die quantitative Versorgung mit Trinkwasser ausreichend. Nur in wenigen Regionen gibt es bei extrem trockenen Sommerperioden Versorgungsengpässe. Für die öffentliche Wassergewinnung werden überwiegend Grund- und Quellwasser (72 Prozent), zu geringeren Teilen Oberflächenwasser (22 Prozent) und Uferfiltrat (6 Prozent) genutzt. Mit der Qualität des Trinkwassers gibt es in einigen Teilen der neuen Länder noch Probleme, die jedoch durch eine entsprechende Wasseraufbereitung behoben werden.

Einige Agglomerationsräume in Deutschland wie Frankfurt am Main oder Hamburg werden zu großen Teilen über Fernversorgungsnetze mit Trink- und Brauchwasser beliefert. Die Entnahme großer Wassermengen kann in ländlichen Gebieten wie dem südhessischen Ried und dem Vogelsberg und der nördlichen Lüneburger Heide zu einer Absenkung des Grundwasserspiegels mit entsprechenden Folgeschäden führen. Eine verbrauchernahe Wasserversorgung kann diesen Schäden aufwendiger Fernwasserversorgungen vorbeugen. Eine solche dezentrale Versorgung mit Trinkwasser kann gleichzeitig siedlungsnahe Freiräume sichern, die der Naherholung, dem Klimaausgleich und der allgemeinen Steigerung der Umweltqualität der Städte dienen.

Wasserversorgung

Für die Wasserversorgung werden im wesentlichen qualitativ hochwertige Grund- und Quellwasser genutzt.

© BfLR 1994 Quelle: 105. BGW-Wasserstatistik

Problematisch sind in den Städten und Gemeinden die immer stärker steigenden Wasserpreise. Die Kostensteigerungen werden auch durch die Beseitigung von Umweltbeeinträchtigungen des Trinkwassers hervorgerufen. Der durchschnittliche Wasserpreis stieg zwischen 1982 und 1992 um jährlich 4,1 Prozent von 1,64 auf 2,30 DM pro Kubikmeter. In den Jahren von 1991 bis 1993 lag die durchschnittliche Preissteigerung sogar bei etwa neun Prozent. In Verdichtungsgebieten und großen Städten liegt das Wasserpreisniveau um rund ein Drittel über dem Niveau des ländlichen Raums. Die steigenden Kosten kommen von der notwendigen Modernisierung der Wasserversorgungsanlagen, der zusätzlichen Wasseraufbereitung sowie der kostenträchtigen Fernwasserversorgung.

Abwasserentsorgung

Funktionsfähige Kläranlagen sind wesentliche Voraussetzung für den guten Zustand von Oberflächen- und Grundwasser. In den alten Ländern sind inzwischen rund 90 Prozent, in den neuen Ländern etwas mehr als die Hälfte der Bevölkerung an Kläranlagen angeschlossen. In den vergangenen Jahren konnte die Qualität des Oberflächenwassers in den alten Ländern durch den Anschluß der meisten Haushalte an Kläranlagen wesentlich verbessert werden.

Auch in den neuen Ländern ist die Qualität des Oberflächenwassers besser geworden - allerdings nicht durch einen verstärkten Anschluß der Haushalte an Kläranlagen, sondern durch die Einstellung der Produktion in vielen Betrieben oder durch deutlich geringere Produktionszahlen. Damit sind auch die stark belasteten Abwässer, die einfach ins Oberflächenwasser eingeleitet worden waren, deutlich weniger geworden. Für den Bau weiterer Kläranlagen sind in den nächsten Jahren in den neuen Ländern weitere Investitionen nötig, um ein vergleichbares Niveau der Wasserqualität wie in den alten Ländern zu erreichen. Über 61 große Kläranlagen sollen allein im Einzugsbereich der Elbe bis 1995 fertiggestellt sein. Weitere 65 werden konkret geplant oder zum Bau vorbereitet.

Abwasserentsorgung

Verbesserung der Abwasserentsorgung durch den Bau von biologischen und weitergehenden Kläranlagen

© BfLR 1994 Quelle: Statistisches Bundesamt

Größere Investitionen werden in den meisten deutschen Städten in den nächsten Jahren für die Sanierung der Kanalisation zu erwarten sein. In den neuen Ländern sind beispielsweise 70 Prozent der Leitungen älter als 50 Jahre. Undichte Abwasserkanäle können zu einer Versickerung wassergefährdender Stoffe führen und die Grundwasservorkommen in den Städten mit Schadstoffen belasten. Kosten, die den Gemeinden für die Errichtung, den Betrieb und die Instandhaltung von Abwasseranlagen und Kanalisation entstehen, sind grundsätzlich von den Bürgern und den angeschlossenen Betrieben durch Beiträge und Entwässerungsgebühren zu tragen.

Abfallentsorgung

Seit Anfang der siebziger Jahre werden in den alten Ländern Abfälle kontrolliert eingesammelt und weit überwiegend in zentralen, großen Deponien abgelagert. Für das Sammeln und den Transport der Abfälle sind in der Regel die Städte und Gemeinden, für das Behandeln und Lagern der Abfälle die Kreise zuständig. 1990 gab es in den alten Ländern fast 300 Deponien. Etwa acht Prozent der öffentlich entsorgten Abfälle werden verbrannt. In den neuen Ländern hat eine geordnete Abfallentsorgung dagegen erst Anfang der neunziger Jahre begonnen. Zahlreiche wilde Deponien werden derzeit geschlossen. Die Entsorgung wird künftig auf wenige große Deponien konzentriert.

Insgesamt nimmt das Abfallaufkommen in Deutschland trotz großer Anstrengungen zur Abfallvermeidung noch leicht zu. Die gesicherte Entsorgung von Abfällen wird deshalb in Deutschland zunehmend schwieriger. In einigen Regionen fehlen heute Deponie- oder Verbrennungskapazitäten. Die Restlaufzeiten der Deponien betragen nur noch wenige Jahre. Widerstände gegen neue Deponie- oder Verbrennungsstandorte führen zu einem unerwünschten "Mülltourismus". Sie zwingen aber auch zu einer konsequenten Verfolgung der Strategie einer Abfallvermeidung. Angesichts knapper Entsorgungskapazitäten wachsen allgemein die Anstrengungen zur Wiederverwertung von Wertstoffen, dem Recycling. Zurückgewonnen werden vor allem Metalle, Papier und Glas. Voraussetzung für die Rückgewinnung ist aber eine getrennte Sammlung der Abfälle.

Abfallentsorgung

Mio. t/a

Abfallmenge Entsorgung in Verbrennungsanl.

Entsorgung in Deponien

Deponierung ist weiterhin der wichtigste Weg der Entsorgung des zunehmenden Abfallaufkommens.

© BfLR 1994 Quelle: Umweltbundesamt

Auf Bundesebene ist das 1994 verabschiedete und 1996 in Kraft tretende neue Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz ein Ansatz, die Entsorgungsprobleme auf der städtischen und regionalen Ebene zu lösen. Es stellt fest, daß diejenigen, die Güter produzieren, vermarkten und konsumieren, für die Vermeidung, Verwertung und umweltverträgliche Entsorgung der dabei anfallenden Rückstände grundsätzlich verantwortlich sind. Der Industrie ist eine Umstellungszeit von zwei Jahren eingeräumt, danach greift das Kreislaufwirtschaftsgesetz. Die alte Rollenverteilung, daß die Wirtschaft produziert und die Gemeinden und Kreise auf Kosten der Allgemeinheit die dabei entstehenden Abfälle zu entsorgen haben, ist damit durch eine verursacherbezogene Sichtweise abgelöst.

2.5.3 Soziale und kulturelle Infrastruktur

Die soziale und kulturelle Infrastruktur ist in Deutschland nicht zentralstaatlich geplant, organisiert und finanziert. Der Bund ist allenfalls wirksam durch rahmenrechtliche Regelungen und Finanzzuweisungen. Planung, Betrieb und Finanzierung der Einrichtungen sind Aufgabe der Bundesländer und der Gemeinden. Ein Teil der sozialen Infrastruktur ist privat- oder verbandsrechtlich organisiert. Charakteristisch für alle Arten der sozialen und kulturellen Infrastruktur sind die sehr unterschiedlichen Regelungen zwischen den Ländern und zwischen den Gemeinden. Es gilt das Subsidiaritätsprinzip: Die öffentliche Hand erstellt Einrichtungen dort, wo durch freie, darunter auch kirchliche, oder private Träger das Prinzip der flächendeckenden Versorgung nicht genügend gewährleistet ist.

Träger von sozialen Infrastruktureinrichtungen - Beispiel Jugendeinrichtungen

Einrichtungen und Personal der Jugendhilfe nach Art des Trägers (31.12.1990) (Alte Länder)

Art des Trägers	Anteil der Einrichtungen in %		Anteil des Personals in %	
• Öffentliche Träger	29,7		33,9	
- örtliche Träger		47,5		63,7
- überörtliche Träger		1,1		4,4
- Land		0,6		1,8
- Gemeinde ohne Jugendamt		50,3		30,0
• freie Träger	68,6		64,2	
- kirchliche Träger		66,9		70,7
- Jugendverbände		9,2		1,9
- Arbeiterwohlfahrt		3,5		2,9
- Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband		5,3		7,6
- Deutsches Rotes Kreuz		1,7		2,4
- sonstige Personen und Vereinigungen		13,6		14,1
• Privatgewerbliche Träger	1,7		1,1	

Quelle: Wirtschaft und Statistik 7/1992

Diese Regelungen haben in Westdeutschland in den sechziger und siebziger Jahren im internationalen Vergleich für fast alle Typen von Infrastruktureinrichtungen zu einer sehr guten Versorgung geführt. Von schwerwiegenden regionalen und sozialen Benachteiligungen kann nicht gesprochen werden. Allerdings wird spätestens seit Ende der achtziger Jahre die soziale und kulturelle Infrastrukturplanung durch neuartige Probleme berührt. Sie entstanden aus veränderten finanziellen Rahmenbedingungen (Diktat knapper Kassen) und aus der deutsch-deutschen Vereinigung.

Die allgemeine Finanzkrise und abnehmende kommunale Einnahmen schüren Befürchtungen, daß das hohe Ausstattungsniveau in Westdeutschland in den gegenwärtigen Organisationsformen nicht aufrechterhalten werden kann und neue Wege bei der Infrastrukturversorgung beschritten werden müssen. Zusätzlich ist es in Ostdeutschland notwendig, die dort zum Teil aufgelösten Infrastrukturen wiederherzustellen. In der ehemaligen DDR hatten die Sozialeinrichtungen ungefähr die gleiche Dichte wie in der "alten" Bundesrepublik. Die Qualität ihrer Ausstattung war aber durchweg nicht so gut. Systembedingt waren viele Einrichtungen und Dienste in der ehemaligen DDR Bestandteil der Betriebe. Sie standen den Beschäftigten und ihren Familienangehörigen offen. Diese betriebsgebundenen Einrichtungen wurden meist aufgelöst, so daß gegenwärtig in Ostdeutschland noch erhebliche strukturelle und regionale Unterschiede speziell in der sozialen Infrastruktur vorliegen.

Die Versorgungsunterschiede zwischen den Städten erklären sich durch deren weitgehende Handlungsautonomie bei der sozialen Infrastrukturplanung. Städte und Gemeinden haben bei dieser Planung gesetzlich vorgegebene Pflichtaufgaben, zum Beispiel bei Schulen, und freiwillige, fakultative Aufgaben zu erfüllen. Die altersgebundenen Sozial-, Freizeit- und Kultureinrichtungen gehören fast ausschließlich zu den freiwilligen Aufgaben. Errichtet und betrieben werden sie zu einem erheblichen Teil von freien Trägern, die meist aber kommunale Finanzzuschüsse ("Zweckzuweisungen") erhalten. Aus dieser Handlungskompetenz der Städte heraus wird deutlich, daß bei einzelnen Komponenten der Infrastruktur teils erhebliche Unterschiede in der Versorgung auftreten können.

Einrichtungen für jüngere und ältere Menschen

Kindertagesstätten: Die Ausstattung war 1988/89 in Ostdeutschland mit 83 Plätzen je 100 Kinder im Vorschulalter erheblich besser als in Westdeutschland mit 38 Plätzen je 100 Kinder. Nach einer neuen gesetzlichen Grundlage soll bis 1996 ein regional unterschiedliches Defizit an Plätzen beseitigt werden und eine hundertprozentige Versorgung sichergestellt werden. Besonders defizitär mit einem Versorgungsgrad von nur knapp zwei Prozent ist in Westdeutschland die Versorgung mit Kinderkrippenplätzen.

Jugendeinrichtungen (Jugendhilfe- und Jugendfreizeiteinrichtungen): Es gibt eine Vielfalt von Formen, die im besonderen Maße regional und örtlich ungleich verteilt sind. In Ostdeutschland wurden viele Jugendeinrichtungen durch den Systemwechsel abgebaut; in Westdeutschland ist die Unterhaltung oder Finanzierung der Einrichtungen in vielen Fällen wegen der derzeit ungünstigen Finanzsituation der Kommunen gefährdet.

Altenpflegeheime: Bezeichnend sind sehr unterschiedliche Qualitäten in der Ausstattung, die sich auf die Kosten auswirken. 1994 kostete ein Heimplatz für einen Schwerpflegebedürftigen im Monat rund 5.400 DM. Zum Vergleich: Das durchschnittliche monatliche Nettoeinkommen eines Arbeitnehmerhaushaltes mit vier Personen lag 1993 bei 4.850 DM. Wegen der Höhe der Heimkosten sind zur Zeit die meisten der in Heimen untergebrachten Pflegebedürftigen auf Sozialhilfe angewiesen. Das wird sich ändern, wenn voraussichtlich ab 1.7.1996 die Pflegeversicherung auch in stationären Pflegefällen Leistungen erbringt. Die Anforderungen, die das Heimrecht an die Qualität der Pflege und Betreuung alter Menschen stellt, werden durch die stationären Hilfen nach dem Bundessozialhilfegesetz erfüllt.

Einrichtungen der ambulanten Altenhilfe: Unter der Organisationsform "Sozialstation" wurden diese Einrichtungen seit Beginn der achtziger Jahre flächendeckend aufgebaut. Eine gute Versorgung besteht bei den krankenpflegerischen Diensten, Defizite dagegen sind bei den hauswirtschaftlichen Diensten und den teilstationären Einrichtungen vorhanden. Wegen der erwarteten Überalterung der Bevölkerung besonders in den suburbanisierten Randzonen der großen Städte und der Verdichtungsräume wird der Bedarf an Betreuung steigen. Die ambulante Altenhilfe muß deshalb ausgebaut werden.

Gesundheitseinrichtungen

Ein zentraler Eckpfeiler der Gesundheitsversorgung in Deutschland sind die gesetzlichen Krankenkassen. Rund 90 Prozent der Bevölkerung sind in ihren Versicherungsschutz einbezogen. Damit ist sichergestellt, daß fast jeder Bürger unabhängig von Einkommen und sozialem Status seinen Anspruch auf die notwendige Gesundheitsversorgung einlösen kann, wenn er sie braucht.

Den gesetzlichen Krankenkassen, die über Beiträge der Versicherten und nicht aus Steuergeldern finanziert werden, stehen die Anbieter von Gesundheitsleistungen gegenüber. Sie sind nicht in Form eines zentralen staatlichen Gesundheitsdienstes organisiert. Die kommunalen Gesundheitsdienste ("Gesundheitsämter") spielen bei der gesundheitlichen Versorgung nur eine marginale Rolle. Sowohl die ambulante als auch die stationäre Versorgung ist in der Regel in nichtstaatlicher Trägerschaft im gesamten Bundesgebiet flächendeckend sichergestellt und befindet sich - auch im internationalen Vergleich - auf einem hohen Niveau. Von benachteiligten Gruppen oder Regionen kann zumindest in Westdeutschland kaum gesprochen werden. Ein Krankenhaus mit normaler Ausstattung ist beispielsweise für jeden Einwohner in höchstens 20 Kilometer Entfernung erreichbar.

Es verbleiben einige noch zu bewältigende Strukturprobleme: Für Westdeutschland stellt sich die Aufgabe, Überversorgungen abzubauen, die zusätzliche Kosten verursachen. In Ostdeutschland besteht noch ein erheblicher Modernisierungsbedarf bei Gesundheitseinrichtungen. Hinzu kommt in West und Ost die Aufgabe, die bestehenden Gesundheitsdienste und Gesundheitseinrichtungen in Richtung auf eine noch bessere Gesundheitsförderung umzuorientieren. Gesundheitsförderung setzt aktiv bei den Ursachen von Krankheiten an und betont die Bedeutung gesellschaftlicher Voraussetzungen von Gesundheit wie saubere Umwelt, soziale Gerechtigkeit, angemessene Wohn- und Arbeitsbedingungen.

Sportlich orientierte Freizeiteinrichtungen

Die Dichte des Angebotes an sportlich orientierten Freizeiteinrichtungen ist in Deutschland relativ hoch. So gab es 1987 in den alten Ländern etwa 29.800 Sporthallen (eine

Sporthalle auf 2.000 Einwohner) und 3.700 Hallenbäder (ein Hallenbad auf 16.000 Einwohner). Die fast flächendeckend gute Ausstattung mit Freizeitangeboten in den alten Ländern ist auf den in den sechziger Jahren zwischen den Gebietskörperschaften und den Sportverbänden beschlossenen "Goldenen Plan" zurückzuführen. Der "Goldene Plan" war über viele Jahre die Leitlinie für den Aufbau einer regional ausgeglichenen Versorgung.

Anders liegen die Verhältnisse in den neuen Ländern. Dort führte die deutsch-deutsche Vereinigung zu einem starken Einbruch in der Ausstattung mit Freizeitangeboten, weil die ehemals vorwiegend von den Betrieben vorgehaltenen Angebote nicht vollständig auf die neuen Trägerinstitutionen (Gemeinden, private Träger) übergeben werden konnten. Vereine und Gemeinden schlossen in den vergangenen Jahren einen großen Teil der Lücken wieder. Die Versorgung mit Freizeiteinrichtungen ist in den alten Ländern jedoch noch deutlich günstiger.

Seit einigen Jahren ist durch verschiedene gesellschaftliche Entwicklungen abzusehen, daß sich die Versorgungsstrukturen im sportlich orientierten Freizeitbereich verändern. Knappe öffentliche Finanzen zwingen zunehmend dazu, den Bau und den Betrieb neuer Freizeiteinrichtungen privaten Investoren zu überlassen oder zur Entlastung kommunaler Haushalte Teile der bisher öffentlichen Freizeitangebote zu privatisieren. Der Freizeitsektor entwickelt sich so zu einem schnell expandierendem Bereich privater Dienstleistungen. In der Folge wird die Versorgung der verschiedenen sozial ohnehin benachteiligten Gruppen, insbesondere der wirtschaftlich benachteiligten Gruppen, mit Freizeiteinrichtungen zunehmend schwieriger. Freizeitangebote des gehobenen Bedarfs nehmen deutlich zu, während Angebote der Grundausstattung immer häufiger aufgegeben werden. Ihr Betrieb lohnt sich auf privatwirtschaftlicher Basis nicht.

Kulturelle Einrichtungen

Eine große Zahl und regionale Vielfalt an traditionellen Kultureinrichtungen ergeben sich in Deutschland zumeist aus historisch gewachsenen Standortstrukturen. Sie haben zu einem flächendeckenden Angebot an repräsentativer kultureller Infrastruktur geführt. Einrichtungen wie Theater, Museen, Orchester oder Bibliotheken stellen Kristallisationspunkte für ein breit gefächertes kulturelles Leben in den verschiedenen Sektoren von Kunst und Medien bereit. Jugendkunstschulen, Musikschulen, kulturpädagogische und ungezählte sozio-kulturelle Einrichtungen (Kulturzentren, Bürgerhäuser, Pfarrzentren der Kirchen, Nachbarschafts- und Begegnungshäuser) erweitern und bereichern die kulturelle Infrastruktur und das Kulturleben in den Städten. Sie sind in der Regel dezentral verteilt und wirken in Stadtteile und Wohnquartiere hinein, zum Teil bezogen auf bestimmte soziale Zielgruppen wie bei der Kinder- und Jugendarbeit.

Die Dichte kultureller Infrastruktur in Deutschland ist beeindruckend:

- Das flächendeckende Theaterangebot Deutschlands (insgesamt rund 150 öffentliche Theater mit etwa 450 Spielstätten) nimmt im internationalen Vergleich einen hohen Rang ein.
- Die mehr als 4.500 Museen in Deutschland bilden eine große regionale und organisatorische Vielfalt nicht nur hinsichtlich der Trägerschaft, sondern auch in ihren Sammlungsschwerpunkten.
- Auch die Orchesterlandschaft Deutschlands (über 160 professionelle Orchester, davon die meisten in den neuen Ländern) ist - im besonderen in den neuen Ländern - durch eine breite räumliche Verteilung gekennzeichnet.
- Die rund 15.000 öffentlichen Bibliotheken in Deutschland variieren demgegenüber in ihrem Angebot deutlich je nach Land, Siedlungsstruktur und Gemeindegröße.

Die Bedeutung kultureller Faktoren geht dabei weit über Wertschöpfung und Steueraufkommen hinaus. Sie berühren zugleich so unterschiedliche Aspekte wie Freizeit und Tourismus, Erkennungswert und Unterscheidbarkeit der Region ("Regionale Identität"), Innovationskraft, kulturelle Bildung und soziale Integration.

Für die Siedlungspolitik bedeutsam ist auch der Umstand, daß die Vielfalt städtischer und regionaler Kulturinfrastruktur nicht nur das unverwechselbare Bild einer Stadt und Region stärkt. Sie ist auch eine der Voraussetzungen, besondere "regionale Begabungen" im Bereich künstlerischer Prozesse zu entwickeln, die in andere Lebens- und Wirtschaftsbereiche ausstrahlen.

2.6 Ausblick: Absehbare Probleme der Siedlungsentwicklung

Anhaltender Verstädterungsprozeß

Die Prozesse des technisch-organisatorischen Wandels sowie der Umstrukturierung der Wirtschaft werden sich in Zukunft - durch neue Informations- und Kommunikationstechnologien möglicherweise noch verstärkt - fortsetzen. In engem Zusammenhang damit werden sich auch weiterhin Lebens-, Wohn- und Arbeitsformen verändern. Folge davon sind neue Standortwünsche und Flächenansprüche von Haushalten und Betrieben. In den Kerngebieten der Agglomerationsräume werden Flächen zur Befriedigung neuer Ansprüche für Wohnen und wirtschaftliche Zwecke zunehmend knapper. Die Siedlungsentwicklung konzentriert sich immer mehr auf verkehrsgünstige, weiter vom Zentrum entfernt liegende Umlandgemeinden, die noch Flächenreserven besitzen.

Die Ausweitung, Fragmentierung und Spezialisierung der Siedlungsgebiete in den Agglomerationsräumen schreitet weiter fort. Im suburbanen Raum liegt die Standortgunst gerade auch für solche Einrichtungen, die zunehmend zu Kristallisationspunkten einer flächenbeanspruchenden und verkehrsabhängigen Lebens- und Wirtschaftsweise werden, wie etwa Verbrauchermärkte, Freizeitparks und in digitale Kommunikationsnetze eingebundene Bürozentren. Die möglichen Vorteile einer solchen Entwicklung für den einzelnen Bürger lassen sich immer weniger mit dem öffentlichen Interesse an einer sozial und ökologisch verträglichen Siedlungs- und Stadtentwicklung vereinbaren.

Komplementär zur weiteren Konzentration zentrenorientierter Dienstleistungen im Umland verläuft die zunehmende Dispersion der Wohnstandorte und in vielen Wirtschaftsbereichen eine Suburbanisierung der Arbeitsplätze. Großzügig dimensionierte Gewerbeparks und Bürokomplexe, aber auch Warenumschlagplätze und Güterverkehrszentren verkünden den Geist der Zeit. In zahlreichen Infrastrukturbereichen vollzieht sich gegenwärtig ein "rationalisierungsbedingter Größensprung", der zu neuartigen Großbetriebsformen führt. Sie bilden neue, vielfältig verflochtene Standortgemeinschaften im suburbanen Raum.

Insgesamt verlagert sich das Siedlungswachstum - nach Art einer "Wanderdüne" - in immer weiter von der Kernstadt entfernte Städte und Gemeinden im Umland. Das heißt, es kommt zu einer weiteren, flächenzehrenden räumlichen Ausdehnung der Agglomerationsräume, einer weiteren Zunahme des Autoverkehrs, einem weiteren Verlust siedlungsnaher Freiräume und einer weiteren Minderung ökologischer Ausgleichsfunktionen.

Der ungebremste Verstädterungsprozeß hat seinen Preis. Zersiedlung, disperse Siedlungsstrukturen verursachen generell ein erhöhtes Verkehrsaufkommen mit einer daraus folgenden erhöhten Umweltbelastung durch Emissionen und Lärm. Die Agglomerationsräume sind nur noch durch immense Ressourcen- und Energieumsätze lebensfähig. 1930 wurde noch durchschnittlich mit einer Stadtfläche (Siedlungsfläche) von 80 Quadratmeter pro Einwohner gerechnet. Mitte der neunziger Jahre liegt sie zwei- bis dreimal so hoch. Eine Stadt von 100.000 Einwohnern verbrauchte 1930 im Tagesdurchschnitt 13.000 Kubikmeter Wasser. Anfang der neunziger Jahre sind es im Tagesdurchschnitt etwa 20.000 Kubikmeter. Ähnliches gilt für den Stromverbrauch pro Einwohner.

Verstädterung in Stadtregionen

Schwerpunktverlagerungen der Siedlungsentwicklung (Schema)

Siedlungswachstum

1980
2000
Innenstadt
Innenstadtrand
Stadtrand
1. Siedlungsring
2. Siedlungsring
Kernstadt
Städte und Gemeinden außerhalb der Kernstadt
Stadtregion

Die Siedlungsschwerpunkte verlagern sich - nach Art einer "Wanderdüne" - in immer weiter von der Kernstadt entfernte Städte und Gemeinden.

© BfLR 1995 Quelle: Stadt Karlsruhe, Mitteilungen des Bürgermeisteramts Nr.8 1995

Ungehemmte Siedlungsflächenansprüche gehen zu Lasten von Grün- und Freiflächen. Die Möglichkeiten wohnungsnaher Freizeitgestaltung werden eingeschränkt, Lebensräume für Pflanzen und Tiere zerstört, zerschnitten, zurückgedrängt. Häufig werden durch die Siedlungstätigkeit auch Frischluftschneisen blockiert und damit stadtklimatische Ausgleichsfunktionen ignoriert. Schadstoffe gelangen in Luft, Wasser und Boden. Durch Erschließung von Deponiekapazitäten und Nutzung von Grundwasservorkommen, durch Abwassereinleitung in Fließgewässer und Ferntransport von Luftschadstoffen wirken die Städte sogar weit über ihre Grenzen ins Umland hinein. Lokale und regionale Probleme wachsen bis hin zu globalen Risiken.

Der ungebremste Verstädterungsprozeß bringt nicht nur ökologische, sondern auch soziale Probleme. Vor allem in den Kenstädten führt er zu strukturellen Defiziten und Problemen. Probleme der hauptsächlich über Arbeitslosigkeit produzierten Armut und sozialen Ausgrenzung, die seit einigen Jahren in Deutschland zunehmen, werden oftmals unter städtischen Lebensbedingungen erst offenkundig und stellen sich dann um so verschärfter dar. Verstärkend kommt der rasche Wandel wirtschaftlicher Strukturen hinzu, der zu beträchtlichen Arbeitsplatzverlusten in den traditionellen Industrien und vielen neuen, niedrig entlohnten, ungesicherten Arbeitsplätzen im komsumorientierten Dienstleistungsbereich führt. Gleichzeitig sind die stark wachsenden Wirtschaftszweige wie Finanz- und Unternehmensdienstleistungen oft weniger in die lokale Wirtschaft integriert als die industriell-gewerblichen Tätigkeiten, die sie verdrängen. Der Preis des beschleunigten Modernisierungsprozesses sind polarisierte Arbeitsmärkte in der Entlohnung und der Arbeitsplatzsicherheit. Während die einkommensstarken Bevölkerungsgruppen ins Stadtumland ziehen, bleiben die einkommensschwachen Bevölkerungsgruppen in den Städten.

Konzentration von Einkommensschwächeren und Entmischungsprozesse finden vor allem in drei städtischen Teilräumen statt: in den Innenstädten, Wohnsiedlungen des sozialen Wohnungsbaus der sechziger/siebziger Jahre und ehemaligen Arbeiterquartieren. Mit zunehmender Verarmung der dort lebenden Bevölkerung werden diese Wohngebiete für Bessergestellte unattraktiv. Die sozialen Probleme nehmen zu. Mit Zuwanderung von Bevölkerungsgruppen anderer Kulturen verschärfen sich die sozialen Konfliktlagen noch zusätzlich. Private Investoren ziehen sich aus solchen Stadtquartieren zurück. Es fehlen städtische Mittel, um die Desinvestitionserscheinungen zu beseitigen und somit weiteren Desinvestitionsprozessen entgegenzuwirken. Ursachen hierfür sind einerseits höhere Ausgaben im Sozialbereich (Sozialhilfe), andererseits spürbare Einbußen im Steueraufkommen durch die Abwanderung von Betrieben und einkommensstarken Bevölkerungsgruppen.

Weiterer Handlungsbedarf ist auch auf dem Feld der Wohnungspolitik absehbar: In den alten Ländern hat sich der Mitte der achtziger Jahre weitgehend ausgeglichene Wohnungsmarkt wegen starker Zuwanderungen (von 1988 bis Ende 1993 etwa 4,5 Millionen Menschen), steigender Haushaltszahlen sowie eines weiter anhaltenden Trends zu kleineren Haushaltsgrößen zu einem Markt mit ausgeprägtem Nachfrageüberhang gewandelt. In den Kernstädten ist es trotz des Baus neuer Sozialwohnungen nicht gelungen, den Mangel an preiswerten Mietwohnungen zu beseitigen, besonders auch für Normalverdiener. Die Folge sind Abwanderungstendenzen der Wohnungssuchenden ins weitere Umland. Größere Pendelentfernungen werden dabei in Kauf genommen.

In den neuen Ländern wurde mit der deutschen Wiedervereinigung der desolate Zustand der Bausubstanz und der damit verbundene enorme Investitionsbedarf offenbar. Nicht nur Wohnungen im Altbaubestand, sondern auch ein Teil der Plattenbauten sind vom Verfall bedroht und die Qualitätsstandards bleiben oft hinter den Erwartungen an eine zeitgemäße Ausstattung zurück. Aber auch die quantitative Versorgung ist weit ungünstiger als in den alten Ländern. Die Wohnfläche pro Einwohner liegt in den neuen Ländern etwa um ein Viertel niedriger. Schließlich liegt auch die Wohneigentumsquote (Anteil der Haushalte mit Wohneigentum) mit 25 Prozent gegenüber 40 Prozent in den alten Ländern erheblich niedriger.

Die künftige Leistungsfähigkeit der Städte für Investitionen zur Verbesserung der Lebensbedingungen ist in entscheidendem Maße von ihrer wirtschaftlichen Stärke abhängig. Die städtischen Finanzen werden über Gewerbesteuern und Einkommensteuern wesentlich von der wirtschaftlichen Basis, den Betrieben und Haushalten, bestimmt. Wie die Städte ihre Aufgaben der Daseinsvorsorge erfüllen und wie sie die Lebensbedingungen ihrer Bewohner gestalten können, hängt entscheidend von ihren finanziellen Möglichkeiten ab. Eine hohe Wirtschaftskraft macht es den Städten leichter möglich, zum Beispiel über Infrastrukturinvestitionen zur Verbesserung der Standortattraktivität und Wettbewerbsfähigkeit ihre wirtschaftliche Basis zu sichern und zu stärken.

Die wirtschaftlichen Entwicklungsperspektiven der Städte in Deutschland und ihre Finanzen sind jedoch höchst unterschiedlich. Polare Entwicklungsmuster zeichnen sich ab: Für die westdeutschen Stadtregionen liegt die Spannbreite der zukünftigen Entwicklungen zwischen Stabilität und starkem Wachstum. Von den ostdeutschen Städten werden sich einige - Leipzig und Dresden, vor allem aber Berlin - langfristig an die bisher nur im Westen bekannten Entwicklungsmuster angleichen. Den meisten Stadtregionen im Osten Deutschlands drohen anhaltende Beschäftigungs- und Arbeitsmarktprobleme sowie eine weitere Bevölkerungsabnahme, also Schrumpfungsprozesse.

An diesen ungleichen wirtschaftlichen Perspektiven der Städte wird sich mittelfristig nicht viel ändern lassen. Die ökonomische Kluft zwischen West- und Ostdeutschland wird zwar kleiner werden. Zugleich aber werden die Unterschiede zwischen den ostdeutschen Städten und damit die Unterschiede in der Wirtschaftskraft zwischen den Städten in Deutschland dennoch größer. Damit werden auch die finanziellen Spielräume der privaten und öffentlichen Akteure zur eigenständigen Problemlösung im Städtevergleich höchst unterschiedlich sein.

Die unterschiedliche Finanzkraft der Städte wirkt bis in die Siedlungspolitik hinein: Finanzielle Anreize zur Siedlungsentwicklung, die auf Wachstum und die Finanzkraft der Akteure vor Ort setzen, gehen dort ins Leere, wo finanzschwache Städte diese Impulse nicht mit eigenen Mitteln verstärken können. Siedlungspolitik muß deshalb die unterschiedlichen finanziellen Spielräume der Städte berücksichtigen.

3. Teil: Ausgewählte Aufgaben der Siedlungspolitik in Deutschland

Die Bestandsaufnahme der Siedlungsentwicklung und die unter Status-quo-Annahmen absehbaren weiteren Perspektiven belegen, daß die Städte in Deutschland noch ein gutes Stück davon entfernt sind, nachhaltig zu sein. Im internationalen Vergleich herrschen in Deutschland jedoch gute Voraussetzungen für eine nachhaltige Siedlungs- und Stadtentwicklung. Das betrifft nicht nur die vergleichsweise günstigen Siedlungs- und Stadtstrukturen, sondern auch das wirtschaftliche und technologische Potential, das know how und das Umweltbewußtsein.

Eine nachhaltige Siedlungs- und Stadtentwicklung kann aber sicherlich nur in einem langfristigen Such- und Abstimmungsprozeß erreicht werden. Dabei sind die gesellschaftlichen Nutzungsansprüche an den Raum in Übereinstimmung zu bringen mit den natürlichen Lebensgrundlagen. Dies unterstreicht die Bedeutung der Siedlungspolitik, vor allem der integrierenden räumlichen Planungen, für die Umsetzung des Nachhaltigkeitsziels. Denn deren ureigenste Aufgaben sind die Ordnung und Kooperation der verschiedensten Nutzungsansprüche im Raum.

Im Hinblick auf die zentralen Anliegen von Habitat II "Angemessene Unterkunft für Alle" und "Nachhaltige Siedlungen in einer zur Verstädterung strebenden Welt" stellen sich in Deutschland folgende Hauptaufgaben der Siedlungspolitik:

- **Förderung einer ressourcenschonenden und umweltverträglichen Siedlungs- und Stadtentwicklung**

Für die Städte ergeben sich drei Ansatzpunkte, um eine ressourcenschonende und umweltverträgliche Stadtentwicklung zu erreichen: Zum ersten geht es um die Art und Weise, wie die Ressourcen in der Stadt genutzt werden; zum zweiten um die stofflichen Austauschprozesse der Stadt mit anderen Gebieten, vor allem dem Umland, und zum dritten, um die räumlichen Nutzungs- und Ordnungsstrukturen der Stadt. Diese räumlichen Strukturen sind (teilweise) energetisch ineffizient, erzeugen Verkehr und fördern die Expansion der Siedlungsfläche. Diese Strukturen sind auch deswegen von Interesse, weil sie die städtebaulichen Anknüpfungspunkte für Maßnahmen darstellen.

Bei der Frage nach der Ausgestaltung einer entsprechenden Ressourcennutzung in den Städten ist an die Grundsätze nachhaltiger Entwicklung zu erinnern. Hierbei kann die Charta der Europäischen Städte und Gemeinden auf dem Weg zur Zukunftsbeständigkeit (Charta von Aalborg), die auf die (kommunal)politische Praxis zielt, eine hilfreiche Leitlinie sein; die Ähnlichkeit zu den Grundsätzen nachhaltiger Entwicklung ist offensichtlich.

Aalborg-Charta - Grundsätze nachhaltiger Entwicklung

Die Charta von Aalborg (Charter of European Cities & Towns Towards Sustainability) wurde von den Teilnehmern der Europäischen Konferenz über zukunftsbeständige Städte und Gemeinden beschlossen, die von der Stadt Aalborg, Dänemark, und der Europäischen Kommission vom 24.-27. Mai 1994 in Aalborg veranstaltet und vom Internationalen Rat für Kommunale Umweltinitiativen (ICLEI) inhaltlich ausgerichtet wurde. Durch die Unterzeichnung der Charta initiierten die Städte, Gemeinden und Kreise die Europäische Kampagne zukunftsbeständiger Städte und verpflichteten sich dazu, in "Lokale Agenda 21"-Prozesse einzutreten und langfristige Handlungsprogramme mit dem Ziel der Zukunftsbeständigkeit aufzustellen. In Deutschland sind dies unter anderem die Städte Berlin, Bremen, Heidelberg, Karlsruhe, Freiburg und Münster. Die beigetretenen Städte verpflichten sich, bis Ende 1996 einen lokalen Aktionsplan für eine dauerhaft umweltverträgliche Stadtentwicklung aufzustellen.

In der Charta von Aalborg wird das Prinzip von nachhaltiger Entwicklung auf die folgende Kurzformel gebracht:

- "Die Verbrauchsrate von erneuerbaren Rohstoff-, Wasser- und Energieressourcen darf nicht höher sein als deren Neubildungsrate,
- nicht-erneuerbare Ressourcen dürfen nicht schneller verbraucht werden, als sie durch dauerhafte, erneuerbare Ressourcen ersetzt werden können,
- die Emission von Schadstoffen darf nicht größer sein als die Fähigkeit von Luft, Wasser und Boden, diese Schadstoffe zu binden und abzubauen".

Um welche quantitativen Veränderungsdimensionen es bei ökologischer Nachhaltigkeit gehen könnte, versucht die vom BUND und MISEREOR in Auftrag gegebene **wissenschaftliche Studie "Zukunftsfähiges Deutschland"** erstmals zu konkretisieren. Unter anderem werden dort zum Beispiel für die Ressourcenentnahme folgende Umweltziele genannt:

Umweltindikator	Kurzfristig (2010)	Langfristig (2050)
Primärenergieverbrauch	- 30 %	- 50 %
Nicht-erneuerbare Rohstoffe	- 25 %	- 80-90 %
Siedlungs- und Verkehrsfläche	absolute Stabilisierung jährl.Neubelegung: - 100 %	

Zur Einlösung solcher Anforderungen können die ökologisch orientierten Zielsetzungen auf der städtischen Ebene beitragen. Ein sparsamer und schonender Umgang mit Grund und Boden ist eine erste Zielsetzung, die sich direkt auf die Flächennutzung bezieht. Die Reduzierung von Abgasen und Lärm, der rationelle und sparsame Umgang mit Energie und stofflichen Ressourcen, die Reduzierung von Wasserverbrauch und Abwasser, die Vermeidung und Verminderung von Abfall, die Verbesserung des Stadtklimas sowie die Verwendung umweltfreundlicher und ressourcenschonender Baustoffe sind weitere ökologisch orientierte Zielsetzungen, die zur Verdeutlichung der Grundsätze der Bewahrung des Ressourcenschatzes und der Reduzierung des Schadstoffeintrags dienen können.

Neben der nachhaltigen Ressourcennutzung innerhalb der Städte kommt aus räumlicher Perspektive den regionalen Stoffaustauschprozessen besondere Aufmerksamkeit zu. So muß versucht werden, die Austauschprozesse der Städte mit ihrem Umland ökologisch verträglicher zu organisieren. Es ist eben nicht-nachhaltig, wenn die Stadt ihre Ent-

sorgungsprobleme exportiert, es ist nicht-nachhaltig, wenn Arbeitsteilungsnetze überdehnt werden. Es ist bei den Nutzungen innerhalb der Stadt zu überprüfen, ob und mit welcher Intensität durch diese Nutzungen an anderen Orten Ressourcen in Anspruch genommen werden. Wenn die (notwendige) Einbindung der Stadt in die Stoffströme mit dem Umland ökologisch verträglicher ausgerichtet werden soll, muß über Art und Ausmaß räumlicher Arbeitsteilung nachgedacht werden.

Neben der Ressourcennutzung in den Städten und den stofflichen Austauschprozessen der Städte mit ihrem Umland sind für eine nachhaltige Stadtentwicklung die räumlichen Strukturen der Städte von Interesse. Räumliche Konzepte zur nachhaltigen Stadtentwicklung können auf die Überlegungen zu einer umweltgerechten Stadtentwicklung aufbauen, die seit Anfang der achtziger Jahre in der städtebaulichen Diskussion sind. Die drei räumlichen Ordnungsprinzipien **Dichte, Mischung** und **Polyzentralität** sind für ein räumliches Konzept einer nachhaltigen Stadtentwicklung wesentlich. Sie knüpfen an drei Trends der Stadtentwicklung - die Siedlungsdispersion, die räumlichen Entmischungsprozesse und die Zunahme des Verkehrswachstums - an, die zentrale Herausforderungen an eine nachhaltige Siedlungs- und Stadtentwicklung darstellen.

Dichte im Städtebau meint kompaktere und dennoch qualitativ hochwertige bauliche Strukturen, die ein Ausufern der Siedlungen in die Fläche verhindern. Insbesondere an den Stadträndern und im suburbanen Raum kann mit kompakteren baulichen Strukturen zu einer Reduzierung der Flächeninanspruchnahme beigetragen werden. Dichte kann in den Städten durch **"städtebauliche Innenentwicklung"** erreicht werden. Dem Ausbau von Dachgeschossen, dem Schließen von Baulücken, der besseren Ausnutzung untergenutzter Grundstücke kommt hier eine ebenso große Bedeutung zu wie der Wiedernutzung und Aufbereitung von Brachflächen. Dadurch können Freiflächen im Außenbereich geschont werden. Eine weitere Siedlungsdispersion kann vermieden beziehungsweise begrenzt werden. Den Handlungsprinzipien der Nachhaltigkeit kann entsprochen werden, indem die Flächeninanspruchnahme auf bereits "gebrauchte" Ressourcen beschränkt wird.

Das räumliche Ordnungsprinzip **Mischung** bietet einen zweiten wichtigen Ansatz für eine nachhaltige Stadtentwicklung. Nutzungsmischung ist eine städtebauliche Zielvorstellung, die die funktionale Mischung von Stadtquartieren (Verflechtung von Wohnen und Arbeiten, aber auch Versorgung und Freizeit), die soziale Mischung (nach sozialen Einkommensgruppen, Haushaltstypen und Lebensstilgruppen) sowie die baulich-räumliche Mischung (Gestaltung) umfaßt. Mit Nutzungsmischung werden im Städtebau vielfältige Ziele angestrebt. Auf regionaler beziehungsweise gesamtstädtischer Ebene wird erwartet, daß Mischung verkehrsmindernde, energie- und flächensparende Stadt- und Siedlungsstrukturen ermöglicht. Eine eher kleinräumige Nutzungsmischung auf Stadtteilebene kann die Voraussetzungen zur Schaffung von Urbanität, zur Förderung eines Quartierslebens, zur Begünstigung urbaner Vielfalt, zum Abbau von Segregation und zur Verbesserung der Lebenssituation benachteiligter Bevölkerungsgruppen schaffen.

Eng verknüpft mit den räumlichen Ordnungsprinzipien Dichte und Mischung ist das **Konzept "Stadt der kurzen Wege"**, das auf die Vermeidung und Reduzierung von Verkehr zielt. Der Vermeidungsaspekt konzentriert sich in der Regel auf den motorisierten Individualverkehr und zielt auf Distanzverringerung zwischen Quelle und Ziel einer Ortsveränderung. Verkehrsvermeidung bedeutet die Verkürzung von Distanzen, die Verringerung der Anzahl der zurückgelegten Wege sowie die Verbesserung der Fahrzeugauslastung. Gemeinsamer Ansatzpunkt der städtebaulichen Zielvorstellungen von kompakter und durchmischter Stadt sowie der Idee der "Stadt der kurzen Wege" ist also der Anspruch, die einzelnen Funktionen in den Städten verstärkt in eine räumliche Nähe zueinander zu bringen.

Neben Mischung und Dichte bietet das räumliche Ordnungsprinzip der **Polyzentralität** einen dritten Ansatz zu einer nachhaltigen Siedlungs- und Stadtentwicklung. In den letzten Jahren wird dieses Ordnungsprinzip für die Entwicklung des städtischen Umlandes unter dem Stichwort der **dezentralen Konzentration** intensiv diskutiert. Dezentrale Konzentration wird hier als eine räumliche Zielvorstellung verstanden, den anhaltenden Siedlungsdruck im Umland der Städte nicht unkontrolliert in Form flächenhafter Dispersion zu bewältigen, sondern ihn konzentriert in ausgewählten Siedlungsschwerpunkten zu bündeln. Neubaupotentiale sollen in diesen Schwerpunkten im Umland der Städte zusammen mit komplementären Arbeitsstätten und Versorgungseinrichtungen bereitgestellt werden.

Eine wichtige Ursache für das Entstehen der heutigen Stadtstrukturen sind die vielfach "falschen" Ressourcennutzungspreise. Bedenkt man, daß die Strukturen insbesondere das Ergebnis der Standortentscheidungen von privaten Haushalten und Unternehmen sind, und fragt man nach den Parametern, die diese Standortentscheidungen mitbeeinflussen, stößt man vor allem auf Transport- und Bodenpreise. Bei niedrigen Bodenpreisen im Umland, geringen Transportkosten und einer guten Straßeninfrastruktur waren Suburbanisierungsprozesse programmiert.

Räumliche Konzepte können nur auf Strukturen abzielen und damit Möglichkeiten für ein Verhalten eröffnen, das den hohen Anforderungen an eine nachhaltige Entwicklung gerecht wird. Die Raum- und Siedlungsstruktur ist also nur ein Angebot, eine Option für die unterschiedlichsten Akteure. Ob sie dieses Angebot annehmen, ist von vielen anderen Faktoren abhängig. Nachhaltige Stadtentwicklung ist deshalb nicht ohne Veränderungen der Wirtschafts- und Lebensweise in unseren Städten zu erreichen; Akteure müssen ihr Verhalten ändern. Dazu müssen die Größen geändert werden, die ihr Verhalten bestimmen. Transport-, Energie- und Bodenpreise müssen den Haushalten und Betrieben anzeigen, welches Verhalten der Umwelt nützt. Gleichzeitig muß gewährleistet werden, daß sich für den einzelnen Entscheidungsträger ein erwünschtes umweltschonendes Verhalten auch "rechnet".

- **Gewährleistung einer sozialverträglichen Siedlungs- und Stadtentwicklung**

Sozialverträgliche Siedlungs- und Stadtentwicklung muß sich primär von Zielen der sozialen Verteilungs- und Chan-

cengerechtigkeit leiten lassen. Es muß darauf hingewirkt werden, die Benachteiligungen und Risiken einkommens- und durchsetzungsschwächerer Bevölkerungsgruppen (zum Beispiel Obdachlose, Alleinerziehende, Ausländer und Aussiedler, Dauerarbeitslose ...) zu erkennen und zu kompensieren - sei es bei der Verteilung von Wohnstandorten und Infrastruktureinrichtungen, der Versorgung mit Wohnraum, dem Schutz vor Schadstoffbelastungen, sei es bei der Berücksichtigung schwächerer Nutzer und deren Bedürfnisse.

Sozialverträgliche Siedlungs- und Stadtentwicklung muß jedoch auch Chancen zu selbstbestimmtem Handeln und Gestalten ermöglichen. In einer pluralistischen Gesellschaft muß für private Haushalte in unterschiedlichen Familienzyklusphasen, mit unterschiedlichem kulturellen Hintergrund und unterschiedlichen finanziellen Handlungsspielräumen individuelle Lebensgestaltung ebenso wie Selbstorganisation und Selbstbestimmung in der Nachbarschaft möglich sein. Es geht aber auch darum, Grenzen zu setzen, die die Freiheit des anderen bei der Lebensgestaltung einschränken.

Zur Sicherung der Ziele einer sozialverträglichen Siedlungs- und Stadtentwicklung wird es künftig darum gehen, Partizipation als selbstverständlichen Teil von Planungsverfahren zu verstehen. Demokratische Teilhabe schafft eine bessere Basis für dauerhafte, tragbare Lösungen. Dies wird besonders wichtig, wenn Ziele der sozialverträglichen Siedlungs- und Stadtentwicklung in Zeiten kommunaler Finanzknappheit in Konkurrenz stehen mit ökonomischen und ökologischen Zielen und damit Veränderungen von Lebensweisen erfordern.

Um die Zielsetzungen sozialverträglicher Siedlungs- und Stadtentwicklung zu sichern, gibt es verschiedene Ansatzpunkte: Ansätze mit Zielgruppenbezug, mit Raumbezug, mit Wohnungsbezug und mit Verfahrensbezug. Welche konkreten Ansätze in den einzelnen Politikbereichen zu ergreifen sind, hängt wesentlich von den lokalen Bedingungen ab. Beispiele für eine Stadtentwicklungspolitik des sozialen Ausgleichs können sein:

- Das planungsrechtliche Instrumentarium wird gezielt zur Erhaltung und Schaffung von preisgünstigem Wohnraum eingesetzt.
- Die städtische Umwelt- und Verkehrspolitik kümmert sich gezielt um die unterprivilegierten Stadtbereiche und die Interessen der weniger mobilen Gruppen.
- Die Schaffung sozialer Infrastruktur bevorzugt gezielt "Armutsgebiete", besonders im Bereich außerhäuslicher Kinderbetreuung, der Kommunikation, der Förderung von Selbstorganisation.
- Der Stadtteilbezug, die Integration der Einwohner in ihren Stadtteil, wird durch entsprechende Entwicklung dezentraler Strukturen und durch Erhaltung von Funktionsmischung gezielt betrieben.
- Eine gezielte Siedlungs- und Wohnungsbelegungspolitik vermeidet einseitige Bevölkerungsstrukturen.

In vielen Kommunen gibt es ein Problembewußtsein für die Zusammenhänge der einzelnen Politikbereiche. Die Komplexität dieser Zusammenhänge läßt aber "einfache" und "schnelle" Lösungen häufig nicht zu. Erschwert wird politisches Handeln zusätzlich durch die kommunale Finanzknappheit, aber auch durch Ressort- und Trägeregoismen.

- **Schaffung und Sicherung einer angemessenen Wohnungsversorgung für alle**

Angesichts der aktuellen und absehbaren Probleme der Wohnungsversorgung ist es Ziel der Wohnungspolitik, die Voraussetzungen für eine angemessene Wohnungsversorgung zu tragbaren Kosten für möglichst alle Schichten der Bevölkerung zu schaffen. Um dieses Ziel zu erreichen, sind im einzelnen folgende Aufgaben anzugehen:

- Bessere allgemeine Rahmenbedingungen, damit private Investitionen in den Wohnungsbau verstärkt werden und damit ein Ausgleich von Wohnungsangebot und Wohnungsnachfrage gewährleistet wird. Dazu zählt auch eine bedarfsgerechte Deckung des Baulandbedarfs zu angemessenen Preisen.
- Soziale Absicherung des Wohnens durch Bau von öffentlich geförderten Wohnungen und die Zahlung von Wohngeld an solche Haushalte, die für die Wohnkosten nicht aus eigener Kraft aufkommen können.
- Förderung des selbstgenutzten Wohneigentums, besonders für Familien mit Kindern. Dadurch soll zum einen der Wohnungsmarkt entlastet, zum anderen soll die aus sozialpolitischer Sicht wünschenswerte Sicherung der Altersvorsorge unterstützt werden.
- In den neuen Ländern geht es darum, einen funktionierenden Wohnungsmarkt nach marktwirtschaftlichen Prinzipien zu etablieren, der durch gezielte individuelle Unterstützungszahlungen sozial abgesichert ist (soziale Wohnungsmarktwirtschaft). Besonders die jahrzehntelang vernachlässigten Wohnungsbestände müssen instandgesetzt und modernisiert werden, um die Wohnverhältnisse der Menschen in den neuen Ländern denen im westlichen Teil Deutschlands anzugleichen. Daneben muß der Wohnungsneubau wieder einen höheren Stellenwert erhalten.

- **Schaffung und Sicherung einer zukunftsfähigen städtischen Infrastruktur**

Für die künftige Planung und Organisation von Einrichtungen der städtischen Infrastruktur sind Strategien gefragt, die sich am Ziel einer nachhaltigen Siedlungs- und Stadtentwicklung orientieren. Denn in den vergangenen Jahren ist in den Städten offenkundig geworden, daß die natürlichen Ressourcen begrenzt sind. Wasser, Luft, Boden und Vegetation sind jahrzehntelang überbeansprucht worden, teilweise bis an die Grenzen der Belastbarkeit und Verfügbarkeit. In vielen Infrastrukturbereichen werden deshalb Strategien für einen schonenderen Umgang mit den natürlichen Ressourcen, für eine Erneuerung von Ressourcen, für einen Abbau von Verschwendung, für eine Verringerung der Ansprüche und für einen rationelleren und ökologischeren Mitteleinsatz entwickelt.

Eine wichtige Zukunftsaufgabe ist dabei die Förderung dezentraler Versorgungsstrukturen. Eine dezentrale, wohnungsnahe Versorgung mit öffentlichen und privaten Infrastruktureinrichtungen wird auf unterschiedlichste Weise angestrebt:

- In der Verkehrsplanung, vor allem im Öffentlichen Personennahverkehr, ist nach dem großtechnologisch orientierten Ausbau relativ weniger Hauptlinien klar, daß eine ausreichende wohnungsnahe Verkehrsversorgung andere Wege erfordert. Nötig sind Lösungen kleiner und mittlerer Größe wie Stadtbussysteme, oberirdische Straßen- und Stadtbahnsysteme, bessere Fuß- und Radwegeerschließung sowie ein besseres Mobilitätsmanagement.
- In der Energieversorgung, der Wasserversorgung, der Abwasserbeseitigung und der Abfallbeseitigung wird ebenfalls versucht, Verbundsysteme kleinerer Einrichtungen aufzubauen. Bei Energie und Wasser sind die besonderen Vorteile kleinerer Versorgungseinheiten, beispielsweise in der höheren Energieeffizienz der Kraft-Wärme-Kopplung und in dem ökologischen Nutzen eines dichten Netzes von kleineren Wassergewinnungsgebieten, unbestritten.
- In der Planung der sozialen Infrastruktur wird versucht, dezentrale und benutzerfreundliche Strukturen zu fördern. Dafür werden ambulante und mobile Dienste aufgezogen, werden die maßgeblichen Betriebsgrößen spürbar verringert, wird die sogenannte Stadtteilkultur stärker gefördert und die Nachbarschaftshilfe ausgebaut.

Um dezentrale Versorgungsstrukturen zu erreichen, müssen die Verwaltungen und Entscheidungsgremien auf kommunaler Ebene gestärkt und die Bürger sowie gesellschaftlichen Gruppen an den jeweiligen Überlegungen beteiligt werden. Damit ist sichergestellt, daß die gemeinsam gefundenen Lösungen von der Bevölkerung mitgetragen und angenommen werden.

Damit die Kommunen finanziell entlastet werden, überlegen viele Städte und Gemeinden, Teile ihrer bisher selbst erledigten Aufgabenbereiche ganz zu privatisieren oder sie wenigstens in privatwirtschaftlich geführte Eigenbetriebe zu übertragen. In beiden Fällen können die kommunalen Haushalte spürbar entlastet werden.

Für die erfolgreichen Aktivitäten freier und privater Träger gibt es im Sozialbereich sowie im Freizeit- und Kulturbereich zahlreiche Beispiele, ebenso für die Aktivitäten kommunaler und privater Wirtschaftsunternehmen im Bereich des Öffentlichen Personennahverkehrs, der Energieversorgung, der Wasserversorgung und der Abfallwirtschaft. Wichtig dabei ist, daß die freien Träger sowie die privaten Unternehmen der Versorgungswirtschaft die kommunalen Träger stets ergänzen und mit ihnen eng kooperieren.

- **Städtebau für attraktive und zukunftsfähige Wirtschaftsstandorte**

Die Konkurrenz der Städte um wirtschaftliche Aktivitäten hat in den vergangenen Jahren in Deutschland deutlich zugenommen und sich besonders mit der Öffnung Osteuropas noch verschärft. In dieser Standortkonkurrenz sind die Städte als Anbieter von Wirtschaftsstandorten gegenüber den Nachfragern in der schwächeren Position. Um in diesem Wettbewerb mithalten zu können, müssen sie versuchen, ihre Attraktivität als Wirtschaftsstandort insgesamt zu steigern, indem sie notwendige Flächen für die Wirtschaft bereitstellen und zu jedem Gewerbestandort ganz spezifische Nutzerprofile anbieten, erforderliche Infrastrukturen vorhalten, aber auch die städtische Lebensqualität als "weichen" Standortfaktor weiter verbessern.

Städtebau für attraktive Wirtschaftsstandorte ist allerdings eine Aufgabe im Spannungsfeld zwischen nachhaltiger Entwicklung und globalen Märkten. Dieser Konflikt ist real und darf nicht verkannt werden. Es ist aber auch darauf hinzuweisen, daß der Produktionsstandort Deutschland auch - und langfristig vielleicht sogar noch mehr - gefährdet ist, wenn der ökologische Umbau nicht bald und mit Konsequenz und Nachhaltigkeit in Angriff genommen wird. Dies gilt in bezug auf die ökologische Gefährdung des Standortes, dies gilt aber auch in bezug auf die ökonomische Tragfähigkeit des Standortes.

Städtebau für zukunftsfähige Wirtschaftsstandorte ist vorrangig eine Aufgabe der Städte selbst. Zumindest im Blick auf die rechtlichen Rahmenbedingungen sind die Städte dazu mit einem ausreichend differenzierten Instrumentarium versehen, das ihnen genügend Handlungsspielraum bietet. Anders sieht es beim notwendigen Geld aus, wenn die Überlegungen und Pläne in Richtung zukünftigsfähige Wirtschaftsstandorte entsprechend umgesetzt werden sollen. Denn die finanziellen Möglichkeiten der Städte sind - mit wenigen Ausnahmen - begrenzt. Die kommunale Finanzsituation hat sich in den vergangenen Jahren zudem weiter verschlechtert. Viele Städte sind deshalb auf Unterstützung durch finanzielle Anreize - von Steuern über Finanzausgleichsregelungen bis hin zu Fördermitteln - angewiesen.

Fazit: Bei aller Unterschiedlichkeit der Problemlagen und Erfahrungen stehen alle Regionen und Städte vor der Aufgabe, eine nachhaltige Siedlungs- und Stadtentwicklung durchzusetzen. Dafür könnten unter anderem folgende Grundsätze gelten:

- Dezentralität vor Zentralität in Stadt und Region
- Siedlungsdichte fördern, Freiräume schützen
- Nutzungsmischung in Stadt und Region verbessern
- Innenstädte und Stadtteilzentren stärken
- Bedürfnisse benachteiligter Gruppen mehr berücksichtigen
- Einsparpotentiale von Boden, Energie und Wasser sowie Vermeidungspotentiale von Verkehr zielstrebiger nutzen
- Umweltgerechtes Verhalten über Preise wirksamer stimulieren
- Regionale Potentiale sichern und Vorsorge vor Nachsorge stellen
- Regionale Zusammenarbeit der Kommunen verstärken
- Förderung der Partizipation aller gesellschaftlicher Gruppen

Diese anspruchsvollen Grundsätze sind eine Herausforderung an alle siedlungspolitischen Akteure. Es geht darum, unsere gewachsenen Städte, die europäische Stadt, in ihrer wirtschaftlichen und sozialen Qualität und mit ihren natürlichen Grundlagen zu erhalten und zu verbessern.

4. Teil: Ausgewählte Konzepte und Maßnahmen der Siedlungspolitik in Deutschland

Ziele und Grundsätze sind der erste Schritt in die Nachhaltigkeit, Konzepte und Maßnahmen sowie deren Umsetzung die notwendige Fortsetzung. In diesem vierten Berichtsteil geht es deshalb darum, mit konkreten Überlegungen und Beispielen zu zeigen, wie in Deutschland Siedlungspolitik in der Praxis betrieben wird. Im einzelnen wird dargelegt, wie auf den verschiedenen Handlungsebenen

- eine ressourcenschonende und umweltverträgliche Siedlungs- und Stadtentwicklung gefördert,
- eine sozialverträgliche Siedlungs- und Stadtentwicklung gewährleistet,
- eine angemessene Wohnungsversorgung und
- eine zukunftsfähige städtische Infrastruktur für alle gesichert sowie
- attraktive und zukunftsfähige städtische Wirtschaftsstandorte geschaffen werden können.

Besonders herausgestellt werden ausgewählte positive Beispiele, das heißt Projekte und Lösungsansätze im Sinne des "best practice". Stellvertretend für viele andere ebenso erwähnenswerte Beispiele sollen sie die Machbarkeit und Vielfalt der Konzepte und Maßnahmen, daß heißt mögliche Wege zur Erfüllung der genannten Hauptaufgaben der Siedlungspolitik in Deutschland belegen.

4.1 Förderung einer ressourcenschonenden und umweltverträglichen Siedlungs- und Stadtentwicklung

Deutschland ist ein föderalistischer Bundesstaat mit ausgeprägt starker Stellung der Gemeinden. Im Bereich der Siedlungspolitik als einer Aufgabe der gesamten Gesellschaft greifen unterschiedliche Zuständigkeiten ineinander: Neben den Gemeinden als der von der Siedlungspolitik direkt betroffenen Ebene gibt es bei Bund und Ländern eine Vielzahl weiterer Institutionen, deren Arbeit eine nachhaltige Siedlungs- und Stadtentwicklung beeinflussen kann.

Die verschiedenen Handlungsebenen sind räumlich stark abgestuft: Auf der Bundesebene geht es um Siedlungspolitik im großräumig-überregionalen Maßstab. Auf der Ebene der Länder stehen regionale und interkommunale Gesichtspunkte im Mittelpunkt, wobei Koordinations- und Kooperationsfragen zwischen Kernstadt und Umland immer mehr an Bedeutung gewinnen. Das gilt insbesondere vor dem Hintergrund einer angestrebten nachhaltigen Entwicklung, die allein auf kernstädtischer Ebene nicht zu realisieren ist. Auf kommunaler Ebene rücken schließlich innerstädtische sowie grundstücks- und gebäudebezogene Fragen der Siedlungspolitik in den Vordergrund.

So unterschiedlich wie die Träger und Akteure der Siedlungspolitik sind deshalb auch die Inhalte und Ergebnisse ihrer Arbeit: Es gibt programmatische und konzeptionelle Ansätze, informell-freiwillige Vereinbarungen, rechtsverbindliche Vorgaben, ökonomische Anreize oder eher technische Regelungen. Mehr und mehr zielen sie jedoch darauf ab, die privaten Haushalte und die Betriebe in ihren Standortentscheidungen und Verhaltensweisen durch Anreize und Vorgaben im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung zu beeinflussen.

Es gibt in Deutschland nicht eine zentrale staatliche Steuerungsinstanz, die darauf hinwirkt, daß die Siedlungs- und Stadtentwicklung nach dem Ziel "nachhaltige Entwicklung" verläuft. Das Geflecht der verschiedenen Akteure und Ebenen führt vielmehr zu sehr unterschiedlichen und vielfältigen Initiativen, Ansätzen und Maßnahmen. Ein aktuelles, national und international viel beachtetes Beispiel für "regionale Siedlungspolitik" mit dem ausdrücklichen Ziel, über die Umstrukturierung einer altindustrialisierten Region eine dauerhaft tragfähige Siedlungsentwicklung in Gang zu setzen, gibt es im Ruhrgebiet: Die **"Internationale Bauausstellung (IBA) Emscher Park"** arbeitet seit 1989 am ökologischen, ökonomischen und sozialen Umbau dieses altindustrialisierten Agglomerationsraums. Beispielsweise sollen die vielfach noch offenen Abwasserkanäle ökologisch umgebaut, industrielle Brachen und Bauten "wiederbelebt", auch neue Wohnformen ausprobiert werden.

Internationale Bauausstellung (IBA) Emscher Park

Strategien zur Erneuerung alter Industrieregionen werden intensiv in den Ländern West- und Osteuropas, den Vereinigten Staaten und Japan diskutiert. In der Bundesrepublik ist die zentrale Industrieregion das Ruhrgebiet mit etwa 5 Millionen Einwohnern und hier wiederum von besonderer Bedeutung die Emscher-Region mit etwa 2 Millionen Einwohnern, 17 Städten und rund 800 Quadratkilometern Größe. Hauptaufgabe bei der Erneuerung der Emscher-Region ist die Beseitigung städtebaulicher und ökologischer Defizite als Grundlage für eine neue ökonomische Entwicklung.

Mit dem in der deutschen Baugeschichte eingeführten Instrument der "Bauausstellung" soll diese Aufgabe fachlich und politisch thematisiert werden. Die Landesregierung

Nordrhein-Westfalen hat daher eine Internationale Bauausstellung mit einer zehnjährigen Laufzeit beschlossen, in deren Rahmen Gemeinden, Unternehmen, Bürger und Land derzeit an über 80 Projekten in fünf zentralen Arbeitsbereichen tätig sind:

- bei der ökologischen Umgestaltung von 350 Kilometern Emscher-System,
- der Modernisierung von Arbeitersiedlungen und dem Bau neuer Wohnungen,
- der Entwicklung von Brachflächen unter dem Motto "Arbeiten im Park",
- dem Erhalt und der Umnutzung von Industriedenkmälern als Zeugen der Geschichte und
- der Freihaltung und Rückgewinnung von Landschaft mit dem regionalen Projekt Emscher Landschaftspark.

Die ökologische und städtebauliche Erneuerung einer Region ist ein weites Aufgabenfeld. So sind auch die einzelnen Vorhaben in ihrer zeitlichen, räumlichen und finanziellen Entwicklung sehr unterschiedlich. Die Bandbreite der Vorhaben reicht dabei von

- Vorhaben mit einer Laufzeit von zehn bis zwanzig Jahren wie der Umgestaltung des Emscher-Systems oder
- dem Aufbau des Emscher Landschaftsparks mit einem Flächenpotential von rund 300 Quadratkilometern
- über die Reaktivierung alter Industriebrachen in Größenordnungen bis zu 100 Hektar und großen Wohnungsbauvorhaben mit einer Realisierungsphase von fünf bis sieben Jahren
- bis zum Bau kleinteiliger innovativer Wohnungsprojekte mit 30 Wohneinheiten, die nur ein bis zwei Jahre bis zur Fertigstellung benötigen.

1999 werden die Ergebnisse im Rahmen einer Präsentation international vorgestellt.

Ist es Anliegen der IBA-Emscher Park, realistische Handlungsmöglichkeiten für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung aufzuzeigen und praktisch umzusetzen, geht es der Umweltorganisation Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND) und der kirchlichen Organisation der Entwicklungszusammenarbeit MISEREOR um wichtige künftige gesellschaftliche und politische Weichenstellungen in Deutschland, um die Beantwortung der Frage, wie das Leben in einem "Zukunftsfähigen Deutschland" aussehen könnte, wenn nachhaltige Entwicklung mehr sein soll als Bestandteil der Rhetorik internationaler Konferenzen und politischer Sonntagsreden. Gemeinsam haben sie beim Wuppertal-Institut für Klima, Umwelt, Energie die **Studie "Zukunftsfähiges Deutschland - ein Beitrag zu einer global nachhaltigen Entwicklung"** in Auftrag gegeben.

"Zukunftsfähiges Deutschland" - Eine Vision

Die Studie, die als Buch vorliegt, bearbeitet verschiedene Themenfelder: Es werden die Grenzen der ökologischen Belastbarkeit benannt, Umweltziele formuliert, Reduktionsziele errechnet und schließlich Wege aufgezeigt, wie diese Ziele erreichbar sind. Doch der Kern der Studie sind die Leitbilder. Sie umreißen Antworten auf grundlegende Fragen, die in der tagespolitischen Diskussion vergessen werden. Wie kann sich ein demokratisch verfaßter Industriestaat so verändern, daß ökologische Grenzen eingehalten und die Verhältnisse zwischen Nord und Süd gerechter werden? Welche politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen sind nötig? Wie sieht die Stadt der Zukunft aus?

Leitbild "Stadt als Lebensraum"

Die Stadt als Lebensraum und als Organisationsform gesellschaftlichen Lebens und Handelns hat im Rahmen einer zukunftsfähigen Entwicklung einen hohen Stellenwert. Städte sind Zentren der Industrie, des Handwerks und des Handels, der Bildung, Kultur und Verwaltung. Doch auch das andere Bild der Stadt rückt immer stärker in den Vordergrund. Müllnotstand, Luftverschmutzung, Lärm, Autoverkehr, Obdachlosigkeit, Kriminalität, Verödung der Innenstädte und vieler Wohngebiete, Anonymität, Zersiedlung und Wildwuchs in die freie Landschaft hinein kennzeichnen die Probleme. Immer weniger können diese Probleme bewältigt werden, immer ärger wird die Finanznot der Kommunen.

Städtische Lebensweisen sind keineswegs mehr auf Städte begrenzt, sondern haben sich über das ganze Land ausgebreitet. Was einst die Vielfalt städtischen Lebens ausmachte, verkehrt sich zunehmend in Einfalt. Selbstverständlich gibt es in verschiedenen Städten architektonische Besonderheiten und unterschiedliche Stadtkulturen. Aber immer deutlicher wird die Tendenz, nach den gleichen baulichen Prinzipien vorzugehen und gleiche Baumaterialien zu verwenden. Die Stadtkerne - besonders deutlich wird dies in den Fußgängerzonen - gleichen sich in ihren Strukturen mehr und mehr an. Und während die Einkaufsquartiere während der Geschäftszeit bevölkert sind, sind sie abends und nachts wie ausgestorben und müssen von privaten Sicherheitsdiensten bewacht werden. Umgekehrt führen die unwirtlichen Städte zur Flucht in die Vorstadt. Auch hier jedoch gedeihen Nachbarschaft und Quartierbindung nur selten. Öffentliches Leben findet in den gesichtslosen Vororten kaum statt; statt dessen wächst der Bedarf an organisierter Freiheit.

Die Stadt der Zukunft ist eine Stadt der kurzen Wege. Die Funktionen Wohnen, Arbeiten, Versorgung und Freizeit werden, wo immer möglich, schrittweise zusammengeführt. In den re-urbanisierten Städten - vor allem in deren Zentren - steigt die Bevölkerungsdichte. Hier bieten Sportstätten, Kunst, Kultur und intellektuelle Präsenz ein reiches Angebot für Neugierige und Unternehmungslustige. Der Autoverkehr in der Innenstadt ist auf das notwendige Maß zurückgeführt; Straßen werden so wieder zu Aufenthaltsorten. Die Architektur weist wieder mehr regionale Besonderheiten auf und mischt Altes mit Neuem. Der öffentliche Nahverkehr und die Bahnverbindungen sind deutlich verbessert worden. Seitdem ist der Zugang zu den Innenstädten für die Bewohner der ländlichen Regionen leichter geworden. Umgekehrt können die Städter bequem ins Umland; dort läßt sich in Augenschein nehmen, woher Wasser, Gemüse, Früchte und Fleisch für das städtische Leben kommen. So

kommt es zu Rückkopplungen, zu einem neuen Stadt-Land-Verhältnis. Die breiige Zersiedlung der Landschaft ist gestoppt, da Raumordnungs- und Bauleitpläne sich konsequent am Bodenschutz orientieren. Durch eine Innenverdichtung entstehen langsam wieder Stadtgrenzen, die die Unterschiede zwischen Stadt und Land wiederbeleben und ihre unterschiedlichen Qualitäten deutlich machen.

Blicke in eine mögliche Zukunft können zeigen, wie es morgen aussehen könnte. Sie verdeutlichen aber auch, wie lang der Weg ist, der noch zurückzulegen ist. Im folgenden soll gezeigt werden, daß es für den Prozeß einer nachhaltigen Siedlungs- und Stadtentwicklung schon vielfältige Ansatzpunkte gibt und daß auf allen Ebenen schon eine Vielzahl von zielführenden punktuellen Maßnahmen durchgeführt werden.

4.1.1 Siedlungspolitik im großräumig-überregionalen Maßstab

Programmatische und konzeptionelle Ansätze

Siedlungspolitik ist ganz wesentlich eine Aufgabe der Raumordnung. Grundsätzlich wird diese Aufgabe in Deutschland durch die Länder wahrgenommen. Der Bund wird stets nur in genau umrissenen Bereichen tätig. Die Raumordnung kann aber nicht an den Grenzen der Länder haltmachen: Das gesamte Staatsgebiet ist der größte zu gestaltende Raum. Auf dieser gesamtstaatlichen Ebene kann es aber keine übergeordnete "Superplanung" geben; vielmehr geht es um generelle Leitlinien für das gesamte Bundesgebiet. Beim **"Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmen"** von 1992 haben Bund und Länder zusammengewirkt und sich auf eine raumordnerische Konzeption geeinigt. Sie zeigt die gewünschte räumliche Entwicklung des Bundesgebietes auf und bildet die Grundlage für weitere Überlegungen und Konkretisierungen der Raumordnungspolitik in Deutschland.

Auslöser für den Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmen waren die Wiedervereinigung der beiden deutschen Staaten und die dadurch grundlegend veränderten Rahmenbedingungen der Raumentwicklung in Deutschland. Neben diesem aktuellen Anlaß bezieht sich der Orientierungsrahmen aber auch auf die langfristigen Veränderungen der Raum- und Siedlungsstruktur durch die zunehmende Verstädterung und die vielfältigen Überlastungstendenzen in den Agglomerationsräumen.

Der Raumordnungspolitische Orientierungsrahmen sieht Deutschland als stark verstädtertes Land mit eng verflochtenen und gegenseitig abhängigen Teilräumen. Als gewichtiger Vorteil wird die ausgeprägte dezentrale Raum- und Siedlungsstruktur betont: Die große Zahl kleinerer, mittlerer und größerer städtischer Zentren in Deutschland und vor allem ihre weitgehend gleichmäßige Verteilung im Bundesgebiet sind nicht zuletzt unter dem Aspekt einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung sehr positiv bewertet.

Um diesen Vorteil auch künftig zu erhalten und zugleich den Problemen der großen Agglomerationen zu begegnen, soll sich die Raum- und Siedlungsentwicklung am Leitbild der dezentralen Konzentration orientieren. Diese dezentrale Konzentration will die Siedlungstätigkeit so steuern und verteilen, daß einerseits ungesunde Ballungen vermieden werden und andererseits die Menschen in ihrem unmittelbaren Umfeld nicht nur wohnen, sondern auch arbeiten und ihre Freizeit verbringen können, statt ständig weite Strecken mit dem Auto fahren zu müssen, beispielsweise zwischen der Wohnung und dem Arbeitsplatz.

Angestrebt wird damit eine Siedlungsentwicklung, die sich vorzugsweise auf Städte konzentriert, welche noch ohne größere Eingriffe in Natur und Landschaft einen Zuwachs an Einwohnern vertragen, freie oder leicht erweiterbare Kapazitäten in der Infrastruktur haben und in denen die Funktionen Wohnen und Arbeiten ausgewogen gemischt sind, so daß möglichst wenig zusätzlicher Pendelverkehr entsteht.

Das Leitbild der dezentralen Konzentration kann als ein zentrales (ökologisches) Prinzip künftiger Raumentwicklung, ausgerichtet auf die Siedlungsstruktur, angesehen werden. Nur die strikte Verfolgung dieses Konzepts schafft raumstrukturell die Voraussetzungen dafür, die Funktionen Arbeiten, Wohnen, Versorgung und Erholung räumlich wieder dichter zueinander zu bringen. Derartige Vorstellungen laufen letztlich darauf hinaus, die "Stadt der kurzen Wege" auch als räumliches Organisationsprinzip auf der regionalen Ebene zu etablieren. Aus Sicht der Nachhaltigkeit muß es darum gehen, Mobilitätszwänge möglichst abzubauen.

Der Orientierungsrahmen schlägt konkret vor, die städtischen Vernetzungen im Bundesgebiet und auch grenzüberschreitend weiter auszubauen, um die dezentrale Siedlungsstruktur im Bundesgebiet zu stärken und ihre Vorzüge zu nutzen. Städtenetze als raumordnerisches Instrument sollen die interkommunale Zusammenarbeit stärken, um Standortbedingungen zu verbessern und Zersiedlung zu vermeiden.

Städtenetze als neue raumordnerische Strategie

Der gedankliche Ausgangspunkt der Konzeption der Städtenetze bezog sich zunächst auf stärker verdichtete Räume. Aus Bundessicht stehen diese Räume allerdings auch im Hinblick auf die internationalen Herausforderungen etwa durch den europäischen Integrationsprozeß oder die zu erwartende regionale Bevölkerungsentwicklung besonderen Herausforderungen gegenüber. Gleichwohl ist das Konzept der Städtenetze nicht auf diese großen Zentren beschränkt, sondern eignet sich auch in weniger verdichteten Räumen als raumordnerische Strategie.

Während städtische Vernetzung in den stärker verdichteten Räumen, insbesondere in den großen Agglomerationsräumen, als Entlastungsstrategie anzusehen ist, stellt sie in eher ländlich geprägten Räumen eine Strategie der Stabilisierung und Entwicklung dar. Das Konzept der Städtenetze ist insofern keineswegs als isolierte "Stadtpolitik" mißzuverstehen - als dynamisch angelegte Strategie betont das Konzept vielmehr den Zusammenhang zwischen Stadt und Region und ist insofern weitgehend unabhängig vom Verdichtungsgrad der jeweiligen Region.

Die vernetzten Städte und ihre gemeinsame Entwicklung haben weitreichende Konsequenzen: Sie können die dezentrale Siedlungsstruktur in Deutschland stärken, und zwar

so, daß der Gesamtaufwand an Geld geringer und zugleich die Umwelt stärker geschont wird, als wenn jede Stadt für sich allein arbeitet. Je mehr dieser überörtlichen Kooperationen entstehen und je stärker ihre gegenseitigen Beziehungen werden, desto bedeutender sind sie im positiven Sinn für die Siedlungsentwicklung.

Im Forschungsfeld "Städtenetze" des Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus, einem Forschungsprogramm des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (BMBau), soll die Leitidee "Städtenetze" konkretisiert und so ausformuliert werden, daß sie in der alltäglichen Arbeit von vielen Städten umgesetzt werden kann. Das zentrale Interesse gilt der Frage, wie es zu einer freiwilligen und dauerhaften Zuammenarbeit bei siedlungspolitischen Aufgaben kommen kann.

Leitbild Siedlungsstruktur - Städtenetze

© BfLR Bonn 1992

Städtenetze
mit besonderem Entwicklungsbedarf
mit Ausbaubedarf
mit besonderem Entlastungsbedarf

Ergänzend zu den Konzepten der dezentralen Konzentration und der städtischen Vernetzung sind aus großräumiger Perspektive auch Grundsätze nötig, wie mögliche Nutzungskonflikte in der noch freien Landschaft im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung gelöst werden können. Dazu muß die Funktion der verschiedenen Freiräume differenziert betrachtet werden:

- Im Umfeld der großen Agglomerationsräume stehen der Erhalt und die Verbesserung des verbliebenen Freiraumes im Vordergrund. Die kleinräumige Landschaftspflege und Biotopvernetzung sind neben dem notwendigen Bedarf der Landwirtschaft wichtiger als andere Nutzungsansprüche.
- In den aus Bundessicht großräumig bedeutsamen Schutzgebieten für Natur und Landschaft sowie für Wasser ist der Schutz wirksamer auszugestalten und abzusichern. Es geht dabei um großräurnige Landschaftspflege und Freiraumvernetzung.

Hinter dieser neuen Sichtweise der Raumnutzung stehen vier **Leitsätze zur raumplanerischen Umweltvorsorge**:

- Umweltqualität sichern und entwickeln,
- Umweltqualität nutzen,
- Umweltschäden beheben sowie
- Umweltbelastungen vermindern und vermeiden.

Die politischen Möglichkeiten des Bundes zur Beeinflussung der Siedlungs- und Stadtentwicklung beschränken sich nicht allein auf die Vorgabe von programmatischen Leitlinien. Wichtiger noch sind die Fortentwicklung der rechtlichen Grundlagen und direkte finanzielle Unterstützungsleistungen.

Raumordnungsgesetz und Baugesetzbuch

Die beiden bedeutendsten rechtlichen Grundlagen sind das Raumordnungsgesetz von 1965 und das Baugesetzbuch von 1987. Diese beiden bundesrechtlichen Grundlagen werden künftigen Erfordernissen der nachhaltigen Siedlungs- und Stadtentwicklung angepaßt.

Das **Raumordnungsgesetz** gibt mit der raumordnerischen Leitvorstellung der gleichwertigen Lebensbedingungen der Menschen in allen Teilräumen und der Leitvorstellung des Schutzes, der Pflege und der Entwicklung der natürlichen Lebensgrundlagen den raumordnungsrechtlichen Rahmen vor, um gesellschaftliche Nutzungsansprüche in Übereinstimmung zu bringen mit den natürlichen Lebensgrundlagen entsprechend dem Nachhaltigkeitsgrundsatz. Das **Baugesetzbuch** setzt die Städte und Gemeinden in die Lage, die Gegenwarts- und Zukunftsaufgaben des Städtebaus zu bewältigen. Es baut auf bewährten Fundamenten auf: dem Bundesbaugesetz von 1960 und dem Städtebauförderungsgesetz von 1971. Diese wurden im Baugesetzbuch 1987 zu einem einheitlichen Gesetzeswerk zusammengefaßt. Die Grundausrichtung des Baugesetzbuchs erfolgte auf die vorrangigen Aufgaben der Innenentwicklung, das heißt Instrumente des Städtebaurechts zugunsten der Stadterhaltung und Stadterneuerung. Zudem verstärkt es den Beitrag des Städtebaurechts für den vorsorgenden Umweltschutz. Das Baugesetzbuch stellt damit den Städten und Gemeinden den planungsrechtlichen Handlungsrahmen zur Einbeziehung des Nachhaltigkeitsgrundsatzes in die städtebauliche Planung zur Verfügung.

Erneuerung und Entwicklung der Städte: Förderung des Städtebaus

Die bedeutendste finanzielle Maßnahme des Bundes zur Sanierung und Entwicklung der Städte ist die im Jahre 1971 begonnene **Städtebauförderung**. Sie ist eine gemeinsame Aufgabe von Bund, Ländern und Gemeinden zur Erhaltung, Erneuerung und Entwicklung der Städte und Dörfer. Mit rund zwölf Milliarden DM hat das Bund-Länder-Programm

der Städtebauförderung bis einschließlich 1994 mehr als 3.000 Maßnahmen städtebaulicher Erneuerung und Entwicklung gefördert. Hinzu kommen noch fast drei Milliarden DM für städtebauliche Sonderprogramme.

Die Bundesfinanzhilfen werden ausschließlich für städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen nach dem Baugesetzbuch zur Verfügung gestellt, in den neuen Ländern auch für die Erschließung von Wohngebieten für die städtebauliche Weiterentwicklung großer Neubaugebiete, für städtebaulichen Denkmalschutz und städtebauliche Modellvorhaben. Förderungsgegenstand ist die gesamte gebietsbezogene Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahme als Einheit (Gesamtmaßnahmeprinzip). Der Bund beteiligt sich an der Finanzierung förderungsfähiger Kosten einzelner städtebaulicher Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen mit einem Drittel. Die Verteilung der Bundesmittel erfolgt auf der Grundlage eines Bundesprogramms, das die von den Ländern aufzustellenden Landesprogramme zusammenfaßt. Die Aufteilung der Mittel im Verhältnis Land/Gemeinde ist dabei Sache der Länder. Die Länder können den gemeindlichen Eigenanteil entsprechend der unterschiedlichen Finanzkraft der Gemeinden variieren.

Städtebauförderungsmittel

Förderungsmittel in Mio. DM

Bundesdarlehen der KfW · Sonderprogramme · Bundesprogramme einschl. Sonderprogr. · ... hiervon für die neuen Länder

© BfLR 1994 — Die Bundesfinanzhilfen zur Städtebauförderung haben seit 1971 ein Volumen von über 12 Mrd. DM erreicht. — Quelle: BMBau

Das Baugesetzbuch bildet die Rechtsgrundlage für die Durchführung städtebaulicher Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen. Die Stadt- und Dorferneuerung wird danach im Rahmen von förmlich festgelegten städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen vorbereitet, durchgeführt, finanziert und gefördert. Die Gebiete, die städtebaulichen Ziele und Konzepte sowie das Vorgehen im einzelnen legen die Gemeinden im Rahmen ihrer Planungshoheit fest. Sie bestimmen damit zugleich über die Möglichkeiten und Schwerpunkte der Förderung. Als wesentliches Element der Förderung geht das Baugesetzbuch davon aus, daß Investitionen der verschiedenen Träger öffentlicher Belange und alle einschlägigen Förderungstöpfe in einem Sanierungsgebiet zusammengeführt werden. Dieser Bündelungseffekt kann sich zum Beispiel aus Förderungsmitteln des Städtebaus, des Wohnungsbaus, des Gemeindeverkehrswegebaus und der Wirtschaftsförderung sowie aus baulichen Maßnahmen der Bundespost und der Bundesbahn zusammensetzen. Die Aufgaben der Stadterweiterung können im Rahmen förmlich festgelegter Entwicklungsbereiche gefördert, finanziert, vorbereitet und durchgeführt werden.

Neue Verwaltungsvereinbarung zur Förderung des Städtebaus

Mit der neuen Verwaltungsvereinbarung vom 30. Juni/15. August 1995 wurden die tradierten städtebaulichen Aufgaben durch weitere Schwerpunktsetzungen qualitativ konkretisiert:

Ökologische, denkmalpflegerische, wirtschaftliche und beschäftigungspolitische Belange sollen als Querschnittsaufgabe bestimmend für die Auswahl der mit Bundesfinanzhilfen geförderten Maßnahmen sein.

Die Mittel dieses Programms sollen auf städtische und ländliche Gebiete konzentriert werden, die erhöhte strukturelle Schwierigkeiten vorweisen.

Ausgehend vom Subsidiaritätsprinzip sollen durch einen begrenzten Sanierungsaufwand und -umfang, maßnahmebezogene Pauschalierungen und Förderungshöchstbeträge sowie die Einbeziehung privaten Kapitals ein effizienter und sparsamer Mitteleinsatz gewährleistet werden.

In den alten Ländern und im Westteil Berlins sollen die Bundesfinanzhilfen ausschließlich für die zunehmend strukturell akzentuierten städtebaulichen Bedarfsschwerpunkte eingesetzt werden. Förderschwerpunkte sind

- die Erneuerung und Entwicklung in städtebaulichen Brennpunkten (insbesondere Innenstadtgebiete mit sozialen, städtebaulichen und ökologischen Defiziten oder Gefährdungen des bauhistorischen Erbes),
- die Wohnraumbeschaffung und Wohnraumsicherung,
- die Umwidmung und Neunutzung von Brachflächen.

Dabei unterstützt der Bund die förderungsfähigen Gesamtkosten städtebaulicher Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen in Städten und Dörfern mit einem Drittel bei einem für 1995 zur Verfügung gestellten Verpflichtungsrahmen in Höhe von 80 Millionen DM.

Für die neuen Länder und den Ostteil Berlins wurden ab 1995 städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen und Maßnahmen zur städtebaulichen Weiterentwicklung großer Neubaugebiete zu einem Programmbereich zusammengefaßt. Der Bund fördert diese Maßnahmen mit einem Drittel der förderungsfähigen Gesamtkosten bei einem für 1995 zur Verfügung gestellten Verpflichtungsrahmen von 420 Millionen DM. Des weiteren werden in den neuen Ländern und im Ostteil Berlins Maßnahmen des städtebaulichen Denkmalschutzes zur Sicherung und Erhaltung historischer Stadtkerne vom Bund mit 40 Prozent - bei einem Verpflichtungsrahmen in Höhe von 200 Millionen DM - unterstützt. Durch die Zusammenfassung der Programmbereiche bestehen mehr Handlungsspielräume. Auch die Förderung der Modellstädte läuft ab 1995 über die oben genannten Programmbereiche.

Die Städtebauförderung als wichtigstes Instrument von Bund und Ländern zur Förderung von Stadterneuerung und

Stadtentwicklung ist damit auf einem guten Wege, Ziele einer nachhaltigen Stadtentwicklung künftig noch besser zu unterstützen. Denn sie hat einen hohen siedlungspolitischen Stellenwert. Dies gilt gleichermaßen für Bund, Länder und Gemeinden. Mit Städtebauförderungsmitteln bei Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen werden Stadterneuerung und Stadtentwicklung gleichermaßen erfaßt. Dabei wird das Instrument der Städtebauförderung neben seinen sozial- und umweltpolitischen Funktionen auch unter wirtschaftspolitischen Gesichtspunkten gesehen und genutzt. Bei der städtebaulichen Erneuerung und Erweiterung handelt es sich um einen öffentlichen Investitionsbereich mit hohen direkten und indirekten Anstoßwirkungen. In den Erneuerungs- und Erweiterungsgebieten werden durch Städtebauförderungsmittel zusätzliche private und öffentliche Investitionen in Höhe eines Vielfachen der öffentlichen Förderung angestoßen.

Die Länder sehen ebenfalls in der Erhaltung, Erneuerung, Revitalisierung und Entwicklung der Städte und Gemeinden eine siedlungspolitische Daueraufgabe von hohem Rang, deren Stellenwert im Laufe der nächsten Jahre noch weiter zunehmen wird, nicht zuletzt aufgrund des hohen städtebaulichen Erneuerungs- und Entwicklungsbedarfs in den neuen Ländern. Eine wichtige Rolle spielen dabei die Landesentwicklungsgesellschaften. Sie setzen die landespolitischen Ziele der Stadt- und Landesentwicklung, der Strukturpolitik sowie der Wohnungspolitik um. Sie sind Träger für etwa ein Viertel aller städtebaulichen Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen. Die Bundesvereinigung der Landesentwicklungsgesellschaften informiert in ihren "mitteilen" regelmäßig (vierteljährlich) über aktuelle Projekte im Bereich der Infrastruktur, des Gewerbebaus, des Wohnungsbaus sowie des Umweltschutzes.

Auch die Städte und Gemeinden messen der städtebaulichen Erneuerung und Entwicklung hohe Priorität bei. Die städtebauliche Erneuerung ist ein wirksames Instrument der unter ökologischen Gesichtspunkten notwendigen Innenentwicklung der Städte. Aber auch die lokale Wirtschafts- und Sozialpolitik werden von städtebaulichen Erhaltungs- und Erneuerungsmaßnahmen ganz wesentlich beeinflußt. Angesichts einer zu erwartenden Bevölkerungszunahme wird von vielen Städten zunehmend die Stadterweiterung mit besonderer Berücksichtigung ökologischer Anforderungen des Freiraumschutzes zukünftig als wichtiger Themenbereich der Städtebauförderung gesehen.

Forschung für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung

Wichtige Anstöße für eine nachhaltige Siedlungs- und Stadtentwicklung gibt auch die Ressortforschung des Bundes. In den achtziger und neunziger Jahren haben die Ergebnisse einer Vielzahl von Forschungsprojekten beigetragen zur

- Umsetzung der programmatischen Forderung "Innenentwicklung vor Außenentwicklung" als städtebauliche Strategie zur Eindämmung einer weiteren Zunahme der Siedlungsflächen,
- Umsetzung eines vorsorgenden Umweltschutzes in die städtebauliche Planung (Bauleitplanung) nach dem Baugesetzbuch,
- Verbesserung der Umweltqualität in den Städten durch eine Ökologisierung von Fachplanungen, besonders durch eine umweltgerechte Verkehrs- und Energieplanung.

Forschungs- und Entwicklungsmaßnahmen sorgen im Städtebau vor allem dafür, daß ökologische Belange in Fachplanungen wirklich berücksichtigt werden. Städtebau muß zum Beispiel ein Interesse daran haben, daß Stadtverkehrspolitik und kommunale Energiepolitik sich auch an den Zielen der Umweltqualität orientieren und damit die Umwelt in den Städten verbessert wird. Über zahlreiche Forschungsarbeiten wurden entsprechende Strategien aufbereitet und umgesetzt.

In städtischen Regionen sind Fragen des Energiesparens und des rationellen Energie-Einsatzes besonders wichtig, da der Verbrauch an Energie in Städten besonders groß ist und in der Folge auch viele Schadstoffe an die Umwelt abgegeben werden. Erhebliche Effekte des Energiesparens und der Emissionsreduzierung gehen besonders von "Örtlichen und regionalen Energieversorgungskonzepten" aus, die in einem gemeinsamen Forschungs- und Arbeitsprogramm des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau sowie des Bundesministeriums für Forschung und Technologie von 1980 bis 1987 entwickelt wurden. Die veröffentlichten Forschungsergebnisse geben wertvolle Anhaltspunkte für eine individuelle, der örtlichen Situation angemessene und insgesamt umweltverträgliche Planung der Energieversorgung.

Angewandte Forschung für eine ressourcenschonende und umweltverträgliche Siedlungs- und Stadtentwicklung betreibt auch das Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie. So werden im Rahmen eines Forschungsprogramms "Ökologische Forschung in Stadtregionen und Industrielandschaften (Stadtökologie)" Verbundprojekte unter kommunaler Beteiligung zu drei stadtökologischen Problemfeldern gefördert und bearbeitet: "Optimierung des Wasserkreislaufs in Städten", Ökologisch verträgliche Mobilität in Stadtregionen" und "Ökologisch und ökonomisch verträgliche Lösungen von Flächennutzungskonkurrenzen in urbanen Systemen". Damit soll sowohl das Wissen über Stadtökosysteme und ihre Verflechtungen (Ökosystemforschung) erweitert als auch das Handwerkszeug für die Kommunen bereitgestellt werden, damit sie urbane und industrielle Ökosysteme unter ökologischen Maßgaben aufbauen und dabei den Bedürfnissen der Stadtbewohner Rechnung tragen können.

Experimenteller Wohnungs- und Städtebau

Forschung, experimentelle Erprobung und beispielhafte Demonstration sind die wesentlichen Bausteine jeder Strategie der ökologischen Stadterneuerung, des ökologischen Stadtumbaus und einer nachhaltigen Siedlungs- und Stadtentwicklung. Das 1987 begonnene **Forschungsfeld "Stadtökologie und umweltgerechtes Planen und Bauen" im Rahmen des Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus** des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, zielt grundsätzlich darauf ab, das stadtökologische Handlungspotential auszuloten. Ausgewählte Kommunen und Projektträger sollen dazu bestimmte inno-

vative Vorgehensweisen praktisch testen und andere Kommunen und Projektträger zu ähnlichen innovativen Aktivitäten "anstiften". Die Ergebnisse dieses Forschungsfeldes sind unter anderem in einer Broschüre aufbereitet. Sie will Bauherren, Städteplanern und Architekten, aber besonders auch den interessierten Bürgern zahlreiche Anregungen für ökologisches Planen und Bauen geben.

Schwabach: Planspiel "Modell-Stadt-Ökologie"

Beispielhaft für die Umsetzung von Forschungsergebnissen in die Praxis war das **Planspiel** "Modell-Stadt-Ökologie" des Bundesbauministeriums. Ein Jahr lang hat die mittelfränkische Stadt **Schwabach** dabei mitgespielt. Ein Spiel mit ernstem Hintergrund, sollten doch alle Bausteine der Stadtökologie exemplarisch zu einem Gesamtkonzept zusammengeführt und die kommunalpolitischen Folgen durchgespielt werden. Stadtrat, Stadtverwaltung und die Bürgerinnen und Bürger von Schwabach haben durch ihren Beitrag zum Erfolg des Planspiels beigetragen. Gemeinsam wurden Projekte geplant, Entscheidungsabläufe simuliert und Finanzierungspläne aufgestellt. Alle Mitspieler konnten die einzelnen, oft schwierigen Schritte bei der ökologischen Umgestaltung der Stadt spielerisch nachvollziehen, ohne daß durch tatsächlich gestartete Bauten unwiderrufliche Tatsachen geschaffen wurden.

Ganz ohne greifbare Ergebnisse blieb das Planspiel natürlich nicht, denn viele gemeinsam getragene Ideen wurden in die Tat umgesetzt. Die Ergebnisse aus Schwabach lassen sich dabei gut auf andere Städte übertragen, denn Schwabach ist mit seinen 38.000 Einwohnern repräsentativ für die in Deutschland vorherrschende Siedlungsform.

Fazit des Planspiels: Eine Öko-Stadt baut man nicht von heute auf morgen. Aber der Grundstein ist gelegt. Und durch engagiertes Handeln aller Beteiligten können mehr und mehr Bereiche ökologisch umgebaut werden.

Städtebauliche Modellvorhaben für eine nachhaltige Siedlungs- und Stadtentwicklung

Forschungsfelder im Experimentellen Wohnungs- und Städtebau, die durch neue Ideen, unkonventionelle Konzepte und innovative Umsetzungsstrategien sowie durch die Dokumentation nachahmenswerter Beispiele zu einer nachhaltigeren Siedlungs- und Stadtentwicklung beitragen können, sind zur Zeit:

- **Stadtökologie und umweltgerechtes Planen und Bauen**
  Ziele: Umsetzung ökologisch orientierter Anforderungen bei der Siedlungserweiterung und im Rahmen der Innenentwicklung durch den Einsatz des städtebaulichen Instrumentariums
- **Städtebauliche Qualitäten im Wohnungsneubau - umweltschonende Anforderungen, beschleunigte Verfahren**
  Ziele: Sicherung städtebaulicher Qualitäten durch die Umsetzung umweltschonender Anforderungen bei Planung, Bau und Nutzung neuer Wohngebiete
- **Kosten- und flächensparendes Bauen**
  Ziele: Beschleunigung der Stadterneuerung und der Stadtentwicklung (in den neuen Ländern), Vermeidung der Zersiedlung der Landschaft, Förderung der Wohneigentumsbildung
- **Konversion - städtebauliche Möglichkeiten durch Umwidmung militärischer Einrichtungen**
  Ziele: Entwicklung von übertragbaren Handlungsansätzen und -strategien für den Umgang mit ehemals militärisch genutzten Flächen, insbesondere städtebauliche Integration von Konversionsflächen, Umgang mit Umweltbelastungen
- **Schadstoffminderung im Städtebau**
  Ziele: Berücksichtigung der Belange der Schadstoffminderung in der Planung und Klärung der Umsetzungserfordernisse sowie der Schlußfolgerungen für die Rahmensetzungen im Städtebau
- **Städtebau und Verkehr**
  Ziele: Verbesserung der Lebensbedingungen durch integrierte Konzepte für städtebauliche und verkehrliche Strategien zur Reduzierung der städtebaulich relevanten negativen Auswirkungen des Verkehrs
- **Städtebau und Nutzungsmischung**
  Ziele: Umsetzung von planerischen Vorstellungen der Nutzungsmischung, die Ziele verfolgen wie Schaffung von Urbanität, Erhöhung städtischer Qualitäten, Abbau von Segregation und Vermeidung von Verkehr
- **Zentren (Entwicklung von Innenstädten und Stadtteilzentren; Städtebauliche Integration von großflächigen Einrichtungen im Außenbereich)**
  Ziele: Revitalisierung und funktionelle Weiterentwicklung von Innenstädten und Stadtteilzentren sowie Einbindung von großflächigen Handels-, Gewerbe- und Freizeiteinrichtungen am Stadtrand oder im Stadtumland in städtische/siedlungsstrukturelle Zusammenhänge
- **Städtenetze**
  Ziele: Praktische Erprobung der Kooperationsform der Städtenetze als raumordnerisches Instrument zur Umsetzung von Siedlungskonzepten der dezentralen Konzentration

Seit 1987 sind in den für eine nachhaltige Siedlungs- und Stadtentwicklung bedeutsamen Forschungsfeldern bundesweit weit über 100 Modellvorhaben gefördert und durchgeführt worden. Durch die Realisierung praktischer und zugleich übertragbarer Projekte ist der Experimentelle Wohnungs- und Städtebau damit zu einem wichtigen, praxisorientierten Instrument der Wohnungs- und Städtebaupolitik geworden. Um eine schnelle Umsetzung von Forschungsergebnissen in die Praxis zu fördern, werden zu den aktuellen Forschungsfeldern jeweils "Informationen zum Forschungsfeld" herausgegeben, die von Interessenten kostenlos beim Selbstverlag der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung angefordert werden können.

Städtebauliche Modellvorhaben für eine nachhaltige Siedlungs- und Stadtentwicklung

Verdichtungsraum
Landesgrenze
Bundesgrenze

7 Forschungsfelder (116 Modellvorhaben)
- Städtebau und Verkehr (25)
- Städtebauliche Qualitäten im Wohnungsneubau (14)
- Kosten- und flächensparendes Bauen (4)
- Konversion (11)
- Städtenetze (11)
- Schadstoffminderung im Städtebau (12)
- Stadtökologie (39)

Folgende Forschungsfelder sind noch in der Auswahlphase:

- Städtebau und Nutzungsmischung (?)
- Zentren (?)

Quelle:
ExWoSt-Dokumentation der BfLR
Stand:
November 1995

4.1.2 Siedlungspolitik im regional-interkommunalen Maßstab

Die programmatischen und konzeptionellen Vorstellungen des Bundes zur Siedlungsentwicklung werden vor allem durch die Länder konkretisiert und umgesetzt. Auf der Ebene der Länder besteht seit langem ein eingespieltes System von Landesentwicklungsprogrammen und Landesentwicklungsplänen, die allgemeine Ziele für die angestrebte Landesentwicklung sowie ihre jeweiligen landespezifischen Vorstellungen enthalten. Diese allgemeinen Ziele werden durch die Regionalplanung konkretisiert und als verbindliche Vorgaben für die kommunale Planung gesetzt.

Regionalplanung in Deutschland ist dabei, das Ziel einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung verstärkt aufzugreifen. Zunehmend versucht sie, eine gesamträumliche Entwicklung zu initiieren, die die Empfindlichkeiten natürlicher Ressourcen berücksichtigt und deren Regenerationsfähigkeit nicht dauerhaft beeinträchtigt. Räumliche Entscheide müssen mehr als bisher unter Abwägung aller Umstände und Möglichkeiten auf einem hohen Wissensstand in bewußter Verantwortung für die Menschen erfolgen. Vor allem dadurch werden Chancen für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung geschaffen. Eine derartige Entwicklung muß an den ökologischen, ökonomischen und sozialen Bedürfnissen der Menschen in einem Raum ausgerichtet sein, ohne daß dies auf Kosten entsprechender Bedürfnisse der Menschen in einem anderen Raum geht.

Als Planungsinstrumente stehen der Regionalplanung generell siedlungsstrukturelle Ordnungsprinzipien und flächenbezogene Instrumente zur Verfügung.

Siedlungsstrukturelle Ordnungsprinzipien: Dazu zählt das Zentrale-Orte-Konzept. Es kennzeichnet Orte verschiedener Größenordnung und Bedeutung, die als Versorgungskerne über ihren eigenen Bedarf hinaus Aufgaben für die Bevölkerung ihres Verflechtungsbereiches übernehmen. Das Zentrale-Orte-Konzept ist wichtig für die Umsetzung einer Siedlungspolitik der dezentralen Konzentration, besonders auch in Verbindung mit Achsensystemen, die beispielsweise Siedlungsachsen entlang der Linien von U-, S- und Straßenbahnen raumordnerisch vorgeben.

In den Agglomerationsräumen reicht jedoch eine bloße Lenkung der Siedlungsentwicklung nach solchen strukturellen Ordnungsprinzipien nicht mehr aus. Im Blick auf eine nachhaltige Siedlungsentwicklung sind auch gezielte Vorgaben zur Bestandssicherung und Entwicklung der Freiräume notwendig. Dazu dienen **flächenbezogene Instrumente:** Sie legen bestimmte Flächennutzungen wie zum Beispiel regionale Grünzüge oder den Vorrang für einzelne Freiraumfunktionen planerisch konkret fest. Dieser Vorrang wird für Wasser, Arten- und Biotopschutz, Wald sowie für landschaftsgebundene Freizeit und Erholung ausgewiesen. Andere Nutzungen sind nicht von vornherein und vollständig ausgeschlossen. Vorrang bedeutet aber eine eindeutige Priorität für die planerisch gewünschte Nutzung einer Fläche.

Pläne als Instrument zur Beeinflussung der Siedlungsentwicklung haben allerdings in den letzten Jahren an Bedeutung verloren. Auf dem Papier sind in der Vergangenheit zwar viele gute Pläne zum Beispiel für eine umweltverträgliche Ordnung der Suburbanisierung entstanden. Vielfach sind diese Pläne jedoch Pläne geblieben, wie die aktuell beobachtbaren Tendenzen einer dispersen Siedlungsentwicklung in Agglomerationsräumen belegen. Zunehmend wird von der Regionalplanung erkannt, daß es mehr darauf ankommt, vor dem fertigen Plan die Handlungspartner, das heißt die Gemeinden, für die im Plan festgelegten Ziele zu gewinnen. Eine verstärkte kooperative Regionalentwicklung wird gefordert, bei der die Regionalplanung die Rolle eines regionalen Entwicklungsmanagers übernimmt mit der Pflichtaufgabe "Siedlungsentwicklung".

Bedeutungsgewinn informatorischer Instrumente

Der Raumordnungspolitische Orientierungsrahmen macht mit dem Leitbild der dezentralen Konzentration und dem angestrebten weiteren Ausbau städtischer und regionaler Netze die Bedeutung der Region als Handlungsebene deutlich. Will Siedlungspolitik in der Region dauerhaft und nachhaltig sein, muß sie auch die Verflechtungen innerhalb der Region berücksichtigen. Sie braucht vor allem tragfähige Kooperationen zwischen den Städten. Informatorische Instrumente und mit ihnen die freiwillige Zusammenarbeit aller Beteiligten gewinnen deshalb zunehmend in dem vielschichtigen Bereich der Siedlungspolitik an Bedeutung.

Eine Arbeitsgruppe "Regionalisierung" der Fachkommission Stadtentwicklungsplanung des Deutschen Städtetages hat Thesen über die Notwendigkeit und die Möglichkeiten einer kooperativen stadtregionalen Entwicklung aufgestellt. Die Thesen gehen davon aus, daß mit dem wachsenden Verstädterungsprozeß und zunehmenden Konflikten und Ungleichgewichten zwischen Stadt- und Umlandgemeinden eine stärkere Orientierung der kommunalen Aufgaben an den Stadtregionen erforderlich wird. Dies unter den Gesichtspunkten

- Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen als Voraussetzung für eine weitere Stadtentwicklung,
- Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit zwischen den Städten und Stadtregionen, beispielsweise Lebensqualität, Anziehungskraft und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit (Wettbewerbsfähigkeit im europäischen Binnenmarkt) und
- interkommunale Zusammenarbeit bei Anwendung und Ausgestaltung städtebaulicher Instrumente, etwa zur Flächenbereitstellung für Wohnen und Gewerbe oder zur Erhaltung stadtentwicklungspolitisch notwendiger Frei- und Grünflächen.

Bei der interkommunalen Kooperation hat die freiwillige Zusammenarbeit Vorrang. Die verschiedenen Organisationsmodelle reichen von losen Arbeitsgemeinschaften über Gesellschaften des Bürgerlichen Rechts, Vereine, Gesellschaften mit beschränkter Haftung, bilaterale und multilaterale Verträge bis hin zu Zweckverbänden auf freiwilliger Basis und öffentlich-rechtlichen Pflichtverbänden mit kommunalen Zuständigkeiten.

Instrumente jenseits von Plänen und Kooperation - Marktsteuernde Instrumente der Siedlungspolitik

Die "klassischen" Instrumente der Regionalplanung sind in der Vergangenheit relativ erfolglos geblieben. Das zeigt die Siedlungsentwicklung in den Agglomerationsräumen. Die Zersiedelung im Umland, immer weiter auseinanderliegende Wohn- und Arbeitsbereiche, auch die allmähliche Auflösung der polyzentralen Siedlungsstrukturen sind primär die Folge von Standortentscheidungen privater Haushalte und Betriebe. Sie laufen den siedlungsstrukturellen Zielvorstellungen der Regionalplanung zuwider.

Dieses Verhalten einfach durch "alternative Planungsangebote" zu verändern, dürfte als Strategie scheitern. Planung tut sich schwer, bei den Adressaten, den Haushalten und den Betrieben, ein gewünschtes Verhalten zu erzeugen. Sie gibt typischerweise Restriktionen vor, macht Angebote an Private, möchte Siedlungsstrukturen beeinflussen. Die Instrumente der räumlichen Planung sind in ihrer Logik bisher kaum in der Lage, erwünschtes Verhalten zu provozieren.

Wer die privaten Akteure durch "sanften Zwang" überreden will, kann sich besonders der marktsteuernden Instrumente der Umweltpolitik bedienen: Teure Energie, Umlegung der externen Kosten des Verkehrs auf die Verursacher und eine "Versiegelungssteuer" schaffen die begleitenden Rahmenbedingungen für eine erfolgreiche räumliche Planung.

Die Anreize für einen schonenden Umgang mit der Umwelt werden am besten über den "Geldbeutel" geschaffen: Wer sich im Sinne einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung unerwünscht verhält, bezahlt dafür einen hohen Preis. Gefordert werden "sustainable ecological prices". Das sind Preise, die zum sparsamen Umgang mit knappen Ressourcen anregen. Sie gewährleisten, daß die politisch definierte Grenze einer Ressourcennutzung, die den Begriff "nachhaltig" verdient, von den Akteuren respektiert wird.

Marktsteuernde Instrumente zielen langfristig darauf ab, daß sich bestimmte Muster im Verhalten und der Raumnutzung nicht durch Zwang "von oben" herausbilden, sondern eher in einem sich selbst organisierenden Prozeß, bei dem die Akteure eine möglichst große Entscheidungsfreiheit haben.

Die Rückbesinnung auf die dem Marktmechanismus nachempfundenen Instrumente der Umweltpolitik machen die räumliche Planung nicht überflüssig. Um wirksam zu werden, stehen preisliche Lenkung und räumliche Planungen in einem engen Wechselspiel: Wenn beispielsweise die Mineralölsteuer erhöht und damit das Autofahren verteuert wird, zugleich aber keine umweltfreundlichen Alternativen zum "Umsteigen" auf Bus und Bahn im Nahverkehr angeboten werden, verfehlt diese Steuererhöhung ihr Lenkungsziel, den Individualverkehr einzudämmen. Damit Ausweichstrategien verwirklicht werden können, sind Planung und die Vorhaltung entsprechender Infrastruktur eine notwendige Voraussetzung. Aber umgekehrt gilt auch: Die am Angebot orientierte Raumplanung verliert ohne die auf die Nachfrage zielenden Lenkungsmechanismen an Wirkung.

Der Deutsche Städtetag nennt folgende Ziele und Aufgabenschwerpunkte der Zusammenarbeit in den städtischen Regionen:

- Bei der Siedlungsentwicklung sollten Planungen gemeinsam erfolgen oder zumindest aufeinander abgestimmt werden. Dabei sind die gegenseitigen Abhängigkeiten zwischen den Bereichen Wohnen, Arbeiten, Bevölkerungs- und Sozialstruktur, Freizeit, Verkehr und Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen von Bedeutung.
- Ein zweiter wichtiger Punkt ist die Flächenbereitstellung und Bodenbevorratung. Diese Aufgabe wird im folgenden bei den Konzepten und Instrumenten zur Steuerung der Baulandnachfrage und Verfügbarmachung des Baulandes angesprochen.
- Eine dritte Aufgabe ist das regionale Standortmanagement. Die Region präsentiert sich als Einheit von Stadt- und Umlandgemeinden unter Ausnutzung der spezifischen Entwicklungspotentiale der Region nach außen (zum Beispiel im europäischen Binnenmarkt).
- Schließlich geht es um die Finanzierung der regionalen Zusammenarbeit mit einer gewissen Finanzautonomie. Die Finanzierung soll durch Umlagen sowie eigene Einnahmen (zum Beispiel aus Steuern, die von den Regionalgemeinden teilweise an die Regionalorganisation abgeführt werden) erfolgen.

Die Vorschläge des Deutschen Städtetages lassen den hohen Stellenwert der stadtregionalen Kooperation erkennen und verdeutlichen das Erfordernis einer geordneten stadtregionalen Entwicklung.

Neue stadtregionale Kooperationsformen

Initiatoren neuer stadtregionaler Kooperationen sind in erster Linie die Kernstädte und die Industrie- und Handelskammern, zum Teil unterstützt von den jeweiligen Landesregierungen (Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg). Die Umlandgemeinden stehen dagegen neuen institutionalisierten stadtregionalen Kooperationsformen eher noch mißtrauisch gegenüber. Jedoch wächst die Einsicht, gemeinsam im "stadtregionalen Boot" zu sitzen, und die Bereitschaft zur Übernahme von Verantwortung für die gesamte Region nimmt zu.

Ausgehend von einer Kritik an der mangelnden Fähigkeit zur Entwicklungsplanung durch die bestehenden regionalplanerischen Institutionen zeichnen sich effektivere Formen eines regionalen Managements (Regionalkonferenzen, Regionale Entwicklungsagenturen, Kooperationsnetzwerke) ab, die jenseits der staatlichen Planungsvorgaben liegen. Als Ziel wird mehr oder weniger deutlich angestrebt, Kooperationsformen zu finden, in denen eine einheitliche regionale Ebene die Planung, Finanzierung (auch über eigene Einnahmequellen) sowie Umsetzung und Realisierung von Maßnahmen in einer politischen und administrativen Hand hat.

Ein jüngeres Beispiel für effektivere Formen eines regionalen Managements ist der Raum Bremen/Bremerhaven/Oldenburg. Dort entwickelt sich zwischen den Stadt-

gemeinden Bremen und Bremerhaven sowie den angrenzenden Landkreisen und kreisfreien Städten eine neue, freiwillige regionale Zusammenarbeit in den Bereichen der Landesplanung und Strukturentwicklung. Erarbeitet wird ein regionales Entwicklungskonzept, das Leitgedanken und Zielbereiche der künftigen Planung und Politik skizziert sowie gemeinsame Handlungsfelder und konkrete Kooperationsprojekte bestimmt.

Als ein Beispiel, das etwas genauer illustrieren soll, wie die Akteurs- und Aufgabenstrukturen in einem Städtenetz als Kooperationsform aussehen können, wird die Zukunftsinitiative im Aachener Raum e.V. (kurz: ZAR) herausgegriffen.

ZAR: Ein Beispiel für neue interkommunale Kooperationsformen

Die Zukunftsinitiative im Aachener Raum liegt, wie ihr Name schon andeutet, im Umland des Oberzentrums Aachen und größtenteils noch innerhalb des gleichnamigen Verdichtungsraums. Bereits 1988 schlossen sich die Gemeinden Alsdorf, Aldenhoven, Baesweiler, Eschweiler, Herzogenrath, Stolberg und Würselen zu der interkommunalen Organisation "ZAR" zusammen. 1995 kam als achtes Mitglied die Gemeinde Inden hinzu. Von den nunmehr acht kooperierenden Gemeinden sind sechs als Mittelzentrum ausgewiesen und zwei als Gemeinden ohne höhere Zentralität (Aldenhoven und Inden). Die Einwohnerzahlen umfassen eine Spannweite von 8.000 (Inden) bis zu 58.000.

Die Zukunftsinitiative hat sich die Bearbeitung eines komplexen Aufgabenspektrums vorgenommen. Es umfaßt alle entwicklungsrelevanten Aufgaben (die Stadt-, Verkehrs-, Freiraum- und die gewerbliche Entwicklung, Handlungsfelder aus den Bereichen Kultur und Freizeit) und außerdem noch ein (integratives) regionales Management.

Anlaß für die Kooperationsbestrebungen war der notwendige Strukturwandel in einer vom Bergbau geprägten Region. Im Aachener Umland gab es somit Probleme, die das benachbarte Oberzentrum Aachen nicht hatte. Insofern war es in der Anfangsphase nachvollziehbar, daß Aachen nicht Mitglied der Kooperation ist. Mittlerweile hat sich das Blatt allerdings gewendet: Die ursprügliche, umlandspezifische "Strukturkrise" hat zugunsten gemeinsamer regionaler Perspektiven an Bedeutung verloren. Auf dieser fortgeschrittenen Entwicklungsstufe wird deswegen gegenwärtig die Bildung einer Gesamtregion mit Aachen angestrebt. Die Klärung der Zusammenarbeit mit Aachen dürfte ein entscheidender Faktor für den weiteren Erfolg der Zukunftsinitiative sein. Vor allem wird es sich zeigen müssen, inwieweit ineffiziente Konkurrenzen vermieden und statt dessen Ergänzungs- und Synergiepotentiale, wie zum Beispiel die Verknüpfung der größeren Funktionalität Aachens mit den vorhandenen Flächenreserven im Umland, nachhaltig genutzt werden können.

Unterstützt wurde ZAR in den vergangenen Jahren durch Förderungsmöglichkeiten auf Landesebene, aber auch dadurch, daß die Zukunftsinitiative Modellvorhaben im ExWoSt-Forschungsfeld "Städtebau und Wirtschaft" war.

Quelle: BIPE Conseil (1995): Le pact espace métropolitain Picard. Issy-Les-Moulineaux

Einer der ältesten deutschen Kommunalverbände ist der ehemalige Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk. Er heißt inzwischen Kommunalverband Ruhrgebiet und hat als hervorgehobene Aufgabe die regionale Sicherung von Grünzügen übernommen. Bereits seit den zwanziger Jahren betreibt dieser Kommunalverband im größten deutschen polyzentrischen Agglomeratiomsraum eine Politik der Freiraumsicherung. Er ist damit ein wichtiges Beispiel für die früh erkannte Notwendigkeit, die Siedlungstätigkeit in einem Ballungsraum auch an ökologischen Bedürfnissen der Region zu orientieren.

Freiraum wird dabei nicht mehr "nur" durch "fehlende Nutzungen" bestimmt, sondern auch positiv als regionales Entwicklungspotential begriffen:

- In ökologischer Hinsicht geht es besonders um den Erhalt und die Entwicklung der Lebensräume für Arten- und Biotopvielfalt;
- In sozialer Hinsicht geht es vor allem um die Möglichkeiten innerstädtischer Erholungsflächen;
- In raumstruktureller Hinsicht schließlich steht die Zielvorstellung einer "durchgrünten" Stadt und Region im Vordergrund.

Wo Freiräume fehlen, kommt es in der regionalen Entwicklung zu Engpässen. Regionale Freiraumkonzepte verfolgen das grundsätzliche Ziel, diese Engpässe zu beseitigen. Vorrangig werden dabei die vorhandenen Freiräume gesichert, rückgewinnbare Flächen neu genutzt und der weitere Flächenverbrauch für Siedlungszwecke reduziert.

Diese Aufgaben können nur in regionaler Zusammenarbeit gelöst werden. Lokale Einzelaktivitäten können zwar für das jeweilige Umfeld durchaus sinnvoll scheinen, ohne Bezug und Vernetzung mit den überkommunalen Aspekten bleiben sie suboptimale Lösungsansätze. Regionale Zusammenarbeit ist in der Siedlungsentwicklung deshalb die notwendige Voraussetzung für eine optimale und langfristig tragfähige Nutzung natürlicher Ressourcen.

4.1.3 Siedlungspolitik auf der kommunalen Ebene

Viele Umweltprobleme haben ihre Ursachen in den Städten. Dafür verantwortlich sind die Lebensstile und Wirtschaftsweisen, besonders die räumliche Arbeitsteilung, hohe Flächenansprüche und ungebremste Mobilitätsbedürfnisse, die steigende Güterproduktion sowie das expansive Konsum- und Freizeitverhalten. Gleichzeitig sind die Menschen in den Städten aber auch die Hauptbetroffenen von anthropogenen Umweltbelastungen wie Schadstoffemissionen und Lärm. Eine nachhaltigere Siedlungs- und Stadtentwicklung muß deshalb konkret auf der kommunalen Ebene ansetzen. Bestehende Belastungen sollen abgebaut und neue Umweltbelastungen sollen vermieden beziehungsweise auf ein Mindestmaß begrenzt und ausgeglichen werden.

Sowohl bei der Planung und Umsetzung der Flächennutzung als auch beim Vollzug des Umweltrechts von Bund und Ländern haben die Städte und Gemeinden eine Schlüsselrolle. Ihre Entscheidungen prägen die örtliche Lebens-

Wichtigste kommunale Umweltschutzaufgaben

Umweltmedien, Schutzgüter	Dienstleistungsaufgaben	räumliche Entwicklungsaufgaben
Schutz von Natur und Landschaft	Anlage, Pflege - öffentliches Grün (F) [1] - halböffentliches Grün (z.B. Kleingärten, Abstandsflächen) (F) - kommunale Wälder (F) - Nutzflächen (Q) [2] - Schutz und Bewahrung von Lebensräumen (Q)	- Stadtentwicklungsplanung (Q) - Bauleitplanung (Q) - Landschaftsrahmenplan (F/Q) - Landschafts- und Grünordnungsplanung (F/Q)
Bodenschutz	- sparsamer und schonender Umgang mit Boden bei Erschließung und Baumaßnahmen (Q) - Entsiegelung öffentlicher Flächen (Q)	- Altlastenuntersuchungen und Bodensanierungsprogramme (F) - Stadtentwicklungs- und Bauleitplanung (Q) - Landschaftsrahmenplan (F/Q) - Landschafts- und Grünordnungsplanung (F/Q)
Wasserversorgung, Abwasserentsorgung	- Kommunale oder kommunalbeauftragte Ver- und Entsorgungsbetriebe (F)	- Fachpläne zur Sanierung, Freihaltung und Standortsicherung von Grundwasserschutzgebieten, Infrastrukturstandorten (F) - Stadtentwicklungs- und Bauleitplanung (Q)
Abfallentsorgung	- Kommunale oder kommunalbeauftragte Entsorgungsbetriebe (F)	- Fachpläne (F) - Standortsicherung für Entsorgungseinrichtungen (Q)
Immissionsschutz (Luftreinhaltung, Lärmbekämpfung)	- Energieeinsparung, Immissionsschutz bei kommunalen Gebäuden, Anlagen, Fahrzeugen (Q) - Öffentlicher Personennahverkehr (Q) - Energieversorgungsunternehmen (Q)	- Verkehrs(beruhigungs)konzepte (Q) - Energieversorgungskonzepte (Q) - Lärmminderungspläne (Q) - Stadtentwicklungs- und Bauleitplanung (Q)
Förderung umweltschonender Technologien und Verhaltensweisen	- Umweltberater (F) - Umweltaktionen, Umweltaufklärung (F) - Beschaffung umweltschonender Produkte (Q)	

[1] F = Fachaufgaben; [2] Q = Querschnittsaufgaben

Quelle: Hucke, Jochen: Kommunale Umweltpolitik. In: Roth, Roland/Wollmann, Helmut (Hrsg.): Kommunalpolitik - Politisches Handeln in den Gemeinden. Bd. 320 der Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung. Bonn 1993.

welt, die soziale und natürliche Umwelt der Bewohner und Betriebe. Die kommunale Umweltpolitik ist in den achtziger Jahren wegen der steigenden Umweltbelastungen und Umweltrisiken in den deutschen Agglomerationsräumen immer wichtiger geworden. Dahinter steht eine für Umweltfragen viel stärker als früher aufgeschlossene Bevölkerung.

Eine nachhaltige, das heißt ressourcenschonende und umweltverträgliche Siedlungspolitik ist auf der kommunalen Ebene zum einen in ihrem Kern eine klassische Aufgabe des Umweltschutzes, der kommunalen Umweltpolitik. Kommunale Umweltpolitik kümmert sich beispielsweise um die Luftreinhaltung, die Abfallbeseitigung, die Abwasserklärung oder die Lärmbekämpfung. Zum anderen ist eine nachhaltige Siedlungspolitik aber auch querschnittsorientiert, wenn es etwa in der Stadtentwicklungs- und Bauleitplanung darum geht, zu einer möglichst umweltverträglichen Flächennutzung und Stadtentwicklung zu kommen oder wenn es darum geht, Verkehrsvermeidungskonzepte und Energieversorgungskonzepte zu entwickeln.

Kommunale Umweltpolitik für eine nachhaltige Stadtentwicklung

Eine möglichst nachhaltige Siedlungs- und Stadtentwicklung setzt die kommunale Umweltpolitik mit ihren inzwischen traditionellen Handlungsfeldern voraus. Die Städte und Gemeinden waren in Deutschland zur Vermeidung akuter Gefahren bereits früh in der Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung tätig. Der Bau von Kläranlagen verbessert zum Beispiel die Qualität von Oberflächen- und Grundwasser deutlich. Einen großen Nachholbedarf haben in dieser Beziehung viele Städte und Gemeinden in den neuen Ländern.

Die Beseitigung von Abfällen ist ein anderer traditioneller Bereich lokaler Umweltpolitik. Für das Einsammeln und den Transport von Hausmüll sind überwiegend die kreisangehörigen Gemeinden, für das Lagern, Behandeln, Verwerten, Verbrennen und Ablagern die Kreise und kreisfreien Städte zuständig. Der Hausmüll der Wohnbevölkerung wird in Deutschland vollständig eingesammelt und zu rund neunzig Prozent auf Deponien gelagert. Der Rest wird verbrannt oder kompostiert. Außerhalb der öffentlichen Abfallwirtschaft ist das Duale System Deutschland (DSD) tätig: Es sammelt verbrauchtes Verpackungsmaterial und führt es der Wiederverwertung zu. Das DSD wird aus Lizenzgeldern finanziert, die die Hersteller der Verpackungsmaterialien in unterschiedlicher Höhe zu entrichten haben.

Ein jüngeres Handlungsfeld kommunaler Umweltpolitik ist die Sanierung von Altlasten. Die Städte und Gemeinden sind gefordert, sowohl akute Gefahren abzuwehren als auch im Rahmen ihrer kommunalen Planungen vorzusorgen, daß auch später keine Schäden entstehen. In vielen Fällen sind die eigentlichen Verursacher der Bodenverunreinigungen aber nicht mehr haftbar zu machen. Das führt dazu, daß für eine effektive Sanierung oft das Geld fehlt.

Auch über die Energieverwendung und Energieversorgung können die Kommunen für eine bessere Umwelt sorgen. Das gilt besonders, wenn die Kommunen eigene Energieversorgungsunternehmen haben. Zu innovativen Ansätzen einer städtischen Energiepolitik gehören kommunale oder regionale Energiekonzepte, die Energieberatung sowie Energiesparmaßnahmen. Wenn neue Siedlungen geplant und gebaut werden, können die Kommunen konkrete Empfehlungen für die Bauleitplanung, die Gebäudekonzepte und die Bauausführung geben mit dem Ziel, den Energieverbrauch möglichst gering zu halten.

Kommunale Klimaschutzinitiativen

Verschiedene deutsche Städte und Gemeinden bündeln ihre Vorhaben zur Reduzierung des Energieverbrauchs in Klimaschutz-Initiativen. Über 250 Kommunen in Deutschland sind dem internationalen "Klimabündnis/Alianza del Clima e.V., Klimabündnis europäischer Städte mit den indigenen Völkern der Regenwälder" beigetreten. Einige Städte haben ihren örtlichen Energieverbrauch und die CO_2-Emissionen grundlegend untersuchen lassen. Zum Teil wird diskutiert, wie der örtliche Verbrauch an Energie drastisch verringert werden kann. Teilweise setzen die Städte ihre Ideen bereits um. Ein engerer Kreis von Städten erarbeitete ein konzeptionell begründetes Klimaschutzprogramm innerhalb der eigenen Verwaltung. Weitere Städte haben in den vergangenen Jahren neue Energiekonzepte erarbeitet und politisch beschlossen. Mit den verschiedenen Untersuchungen, Gutachten und Programmen bekräftigen viele Städte wie Frankfurt am Main, Freiburg und Hagen ihre Absicht, den CO_2-Ausstoß bis zum Jahr 2010 zu halbieren. Dieses Ziel haben alle Mitglieder mit ihrem Beitritt zum Klima-Bündnis unterschrieben. Andere Städte wie Bottrop, Düsseldorf, Heidelberg, Hannover und Saarbrücken orientieren sich mit ihren Aktivitäten und Beschlüssen an den offiziellen Zielzahlen der Bundesregierung von 25 bis 30 Prozent weniger CO_2-Ausstoß bis zum Jahre 2005. Berlin nennt einen Zielwert von 30 Prozent bis zum Jahr 2010, Gießen will bis zum Jahr 2005 die CO_2-Emissionen in der Stadt um 40 Prozent reduziert haben.

Rathaus und Klimaschutz
- Eine Initiative des Deutschen Städte- und Gemeindebundes

Im Jahre 1992 haben in Rio de Janeiro 170 Staaten, darunter auch die Bundesrepublik Deutschland, ein Umweltaktionsprogramm für das 21. Jahrhundert verabschiedet, die Agenda 21. Einige der wirkungsvollsten Handlungsfelder im Rahmen der Agenda 21 liegen unmittelbar im Einflußbereich der Städte und Gemeinden. Besonders deutlich zeigt sich dies in dem Teilbereich der Agenda 21, der sich mit dem "Schutz der Erdatmosphäre" befaßt.

Die Agenda 21 mit ihrem globalen Anspruch kann allerdings nur begrenzt als Handlungsanleitung für die Kommunen und die einzelnen Bürgerinnen und Bürger dienen, wenn es darum geht, die eigene, vor Ort zu realisierende lokale Agenda aufzustellen. Zur Umsetzung der Agenda 21 für den Klimaschutz auf der Ebene der Städte und Gemeinden sind deshalb konkretere Hinweise für die kommunalen Handlungsmöglichkeiten geboten.

Vor diesem Hintergrund haben der Deutsche Städte- und Gemeindebund (DStGB) und die Kommunale Umwelt-AktioN U.A.N. in Anknüpfung an den Berliner Klimagipfel im März 1995 eine Broschüre **"Rathaus und Klimaschutz"** erarbeitet. Ihr Ziel ist es, die Erfahrungen von Gemeinden, Städten und Landkreisen mit kommunalen Klimaschutzmaßnahmen für andere Kommunen zu erschließen. Kurz und bündig stellt die Broschüre eine umfassende Sammlung möglicher Maßnahmen vor, die innerhalb der verschiedenen Handlungsfelder einer Kommune lokale Beiträge zum globalen Klimaschutz sein können. Ergänzt wird die Darstellung durch Hinweise auf Förderprogramme der Europäischen Union, des Bundes und der Länder sowie Förderprogramme einzelner Kommunen im Bereich des kommunalen Klimaschutzes. Die dargestellten Beispiele aus der kommunalen Praxis wollen Gedankenanstöße geben, um die Diskussion über einen aktiven Klimaschutz in den Rathäusern selbst anzuregen und ihn von dort aus in die Haushalte der Bürger weiterzutragen. Das Rathaus soll zum lokalen Handlungs- und Ideenzentrum für den aktiven Klimaschutz werden.

Quelle: DStGB und Kommunale Umwelt-AktioN U.A.N., Hannover 1995

Der Verkehrsbereich wird für eine nachhaltige Siedlungspolitik im Kommunalen immer wichtiger. Leistungsfähige Angebote im Öffentlichen Personennahverkehr sowie attraktive Verbindungen für Radfahrer und Fußgänger schaffen die Voraussetzung, daß das privat genutzte Auto öfters stehen bleiben kann. Allerdings ist der öffentliche Personennahverkehr nicht immer in kommunaler Trägerschaft. Der direkte Einfluß der Kommunen ist deshalb begrenzt. In den Individualverkehr können die Kommunen über planerische und bauliche sowie ordnungsrechtliche Instrumente wie beispielsweise Geschwindigkeitsbegrenzungen oder Parkraumbewirtschaftung eingreifen. Vor allem eine flächenhafte Verkehrsberuhigung baut die Belastungen durch zuviel Straßenverkehr ab. Die Verkehrsberuhigung ist in vielen deutschen Städten seit Anfang der achtziger Jahre eingeleitet und umgesetzt worden: Umgestaltete Straßen haben neue Freiflächen und Begegnungsräume für die Menschen geschaffen, Pflanz- und Rasenflächen wirken positiv auf die Umweltbedingungen, Lärm- und Abgasbelastungen werden verringert, die Wohnzufriedenheit wird gefördert.

Eine nachhaltige Stadtentwicklung ist also eng mit der kommunalen Umweltpolitik verknüpft. Es gibt eine breite Vielfalt an Anknüpfungspunkten und Möglichkeiten, die in den einzelnen deutschen Städten in unterschiedlicher Intensität verfolgt werden. Darüber hinaus kann auch die Stadtplanung als Flächennutzungsplanung zu einer möglichst umweltgerechten Stadtentwicklung beitragen.

Bauleitplanung und nachhaltige Stadtentwicklung

Bei einer nachhaltigen Stadtentwicklung sind die einzelnen Nutzungen so zueinander angeordnet, daß sie sich gegenseitig am wenigsten stören und zugleich die Auswirkungen auf die natürlichen Lebensgrundlagen möglichst gering sind. Die Anforderungen des Natur-, Landschafts- und Bodenschutzes an die städtebauliche Planung sind in Deutschland in den vergangenen Jahren gewachsen, weil die Bevölkerung in Fragen des Umweltschutzes besonders sensibel geworden ist. Das hängt auch mit der starken Ausdehnung der Städte ins zuvor freie Land zusammen. Die Kommunen müssen beim Städtebau in Sachen Umweltschutz entsprechend vorsorgen. Sie müssen verhindern, daß die Natur weiter geschädigt wird, und sichern, daß sich Natur und Landschaft im Hinblick auf ihre Leistungsfähigkeit weiter entwickeln können.

Das Instrumentarium dafür ist die Bauleitplanung, die im Baugesetzbuch geregelt ist, sofern sie auf die materiellen Analysen und Aussagen einer Landschaftsplanung zurückgreift. Immer mehr Städte und Gemeinden erkennen, daß sich eine nachhaltige Stadtentwicklung nicht mehr ohne fundierte Analyse des Naturhaushaltes und ohne fachliche Ableitung von Zielen und Maßnahmen für Naturschutz, Landschaftspflege und Umweltschutz aus dieser Analyse heraus darstellen, entwickeln und durchführen läßt.

Der Flächennutzungsplan ist der vorbereitende Bauleitplan für das gesamte Gemeindegebiet. Er zeigt die Art der zukünftigen Bodennutzung in ihren Grundzügen. Die Bebauungspläne, die in der Regel aus dem Flächennutzungsplan entwickelt werden, schreiben rechtsverbindlich fest, wie die einzelnen Grundstücke bebaut und genutzt werden dürfen. Das Baugesetzbuch gibt den Gemeinden die Möglichkeit, die Art der Bebauung, die Anzahl der Stockwerke sowie die Bebauungsdichte festzusetzen. Die Gemeinde kann auch ein störendes Nebeneinander verschiedener Nutzungen vermeiden. Außerdem können die Gemeinden in Verbindung mit der Landschaftsplanung in ihren Bebauungsplänen Flächen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Natur und Landschaft konkret ausweisen.

Für die Aufstellung und Umsetzung der Flächennutzungs- und Bebauungspläne sind die Gemeinden im Rahmen ihrer kommunalen Planungshoheit selbst verantwortlich. Nach den allgemeinen Zielvorstellungen des Baugesetzbuchs soll die kommunale Bauleitplanung eine menschenwürdige Umwelt sichern und die natürlichen Lebensgrundlagen schützen. Grundsätzlich soll eine unkontrollierte Zersiedlung vermieden werden. Der sogenannte Außenbereich soll deshalb grundsätzlich nicht bebaut werden. Er ist kein allgemeiner Siedlungsraum. Nur privilegierte Vorhaben wie beispielsweise Bauernhöfe oder bestimmte Betriebe können im Außenbereich gebaut werden. Ansonsten darf nur im Bereich von Bebauungsplänen oder innerhalb bereits bebauter Ortsteile gebaut werden. Soll Bauland im Außenbereich ausgewiesen werden, muß die städtebauliche Planung die Gesichtspunkte der Umwelt gegen die Anforderungen der geplanten Flächennutzung abwägen.

Bauleitplanung und Landschaftsplanung

Von besonderer Bedeutung für eine nachhaltige Siedlungs- und Stadtentwicklung ist der Beitrag der Landschaftsplanung. Wie in der Raumplanung hat der Bund darin eine Rahmengesetzgebungskompetenz, die er durch den Erlaß eines Gesetzes für Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz) ausgefüllt hat. Nach diesem Gesetz gilt für den besiedelten Bereich der Grundsatz, daß dort "Teile von Natur und Landschaft, auch begrünte Flächen und deren Bestände, in besonderem Maße zu schützen, zu pflegen und zu entwickeln" (Bundesnaturschutzgesetz, § 2 Abs. 1 Nr. 2) sind.

Naturschutz und Landschaftspflege richten sich also nicht nur auf Teilräume, etwa den Außenbereich, sondern auf das gesamte Gemeindegebiet. Wie die Bauleitplanung ist die Ebene der kommunalen Landschaftsplanung dabei zweigeteilt. Dem Flächennutzungsplan entspricht der Landschaftsplan, der für das gesamte Gemeindegebiet aufzustellen ist. Er enthält die örtlichen Erfordernisse und Maßnahmen zur Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege. Dem Bebauungsplan entspricht der Grünordnungsplan, der für den Bereich eines Bebauungsplanes Ziele wie Pflanz- oder Erhaltungsgebote enthält. Zusätzlich gibt es noch das Instrument des landschaftspflegerischen Begleitplans. Damit können öffentlich-rechtliche Planungsträger zu Ausgleichsmaßnahmen für Eingriffe in Natur und Landschaft verpflichtet werden.

Für die Verbindlichkeit der Landschaftsplanung ist eine enge Verflechtung mit der gesamträumlichen Planung anzustreben. Am weitgehendsten ist eine Vollintegration in die Bauleitplanung. Ein Vorteil dabei ist, daß die Landschaftsplanung damit voll an der Verbindlichkeit der Bauleitplanung partizipiert und nachgeordnete Planungen und Fachplanungen eine Anpassungspflicht haben.

Umweltverträglichkeitsprüfung in der Bauleitplanung

Neben einer bewußt ökologisch-orientierten Nutzungsplanung gibt es seit einigen Jahren in Deutschland mit der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) ein Instrument, um ein Mindestmaß ökologischer Aspekte und Umweltwirkungen bei der räumlichen Planung zu berücksichtigen. Konkrete Zielsetzung einer UVP ist die Analyse und Bewertung der Auswirkungen eines städtebaulichen Vorhabens auf die Schutzgüter Menschen, Tiere und Pflanzen, Boden, Wasser, Luft, Klima und Landschaft, einschließlich der jeweiligen Wechselwirkungen, sowie Kultur- und sonstige Sachgüter. Die Umweltverträglichkeitsprüfung ist damit ein wichtiger Bestandteil der Bauleitplanung.

Prozeßbegleitende Umweltverträglichkeitsprüfungen können auf der Basis von Flächennutzungs- und Bebauungsplänen die Ansätze ökologischer Planungen am ehesten absichern: Eine freiwillige Umweltverträglichkeitsprüfung hat im Flächennutzungsplanverfahren die Aufgabe, den Bedarf an neuen Bauflächen und sonstigen Bodennutzungen sowie das künftige Nutzungsgefüge des Gemeindegebiets auf seine Umweltverträglichkeit zu prüfen. Beim Bebauungsplanverfahren geht eine Umweltverträglichkeitsprüfung auch auf Planungsvarianten ein und prüft einzelne Planungsaussa-

gen auf ihre Auswirkungen und Einwirkungen auf dem vorgegebenen Standort.

Die Umweltverträglichkeitsprüfung besteht in der Bauleitplanung aus einer generellen Erheblichkeitsprüfung und der eigentlichen Prüfung der Umweltverträglichkeit. In der Erheblichkeitsprüfung wird zunächst festgestellt, ob relevante Umweltauswirkungen eines Bauvorhabens überhaupt zu erwarten sind. Nur wenn erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt zu erwarten sind, sollte eine umfassende Umweltverträglichkeitsprüfung gemacht werden. Welche Untersuchungen oder Prüfungen im Einzelfall konkret notwendig sind, geht in der Regel aus der Einschätzung der Umwelterheblichkeit hervor. Kommt die Erheblichkeitsprüfung zu dem Ergebnis, daß die Planung die Umweltbelange nicht tangiert, erübrigt sich das zeitaufwendige und meist auch teure Verfahren der eigentlichen Prüfung der Umweltverträglichkeit.

Lokale Agenda 21 - Kommunale Strategien für eine zukunftsfähige Entwicklung

Kommunale Strategien für eine zukunftsfähige Entwicklung sind der Versuch, die in Rio de Janeiro 1992 von 179 Staaten unterzeichnete Agenda 21 auf die lokale Ebene zu übertragen. Als eine wesentliche Änderung gilt seither, das Primat der Wirtschaftlichkeit und des wirtschaftlichen Wachstums durch einen gleichwertigen Dreiklang, bestehend aus Ökologie, Soziales und Ökonomie, abzulösen, will man dem Leitbild einer nachhaltigen und zukunftsfähigen Entwicklung folgen. Die Agenda 21 wendet sich ausdrücklich an die Städte, einen gesellschaftlichen Dialog darüber anzustoßen. Denn in den Städten leben die meisten Menschen, hier ist der Ort, wo die Probleme am drängendsten und am direktesten zu spüren sind, aber auch der Ort, wo die Auseinandersetzung mit der Zukunft stattfindet. Viele Städte in Deutschland sind inzwischen in Lokale Agenda 21-Prozesse eingetreten und entwickeln kommunale Handlungsprogramme für Zukunftsbeständigkeit.

Ökologische Stadt der Zukunft
- Ein Modellprojekt des Landes Nordrhein-Westfalen

Die traditionelle Stadtentwicklungspolitik reicht nicht mehr aus, um den Umweltproblemen in den Städten wirksam zu begegnen und die schon eingetretenen Umweltschäden zu beheben. Die Begriffe "Ökologischer Stadtumbau" oder "Ökologisch orientierte Stadtentwicklung" stehen für eine veränderte, an ökologischen Prinzipien ausgerichtete Stadtentwicklungsplanung. Mit dem Modellprojekt "Ökologische Stadt der Zukunft" geht die Landesregierung von Nordrhein-Westfalen einen neuen richtungsweisenden Weg.

Ziel des Modellprojektes ist es, durch beispielhafte Maßnahmen in allen kommunalen Handlungsbereichen und durch ihre gesamtstädtische Verknüpfung die Machbarkeit eines ökologischen Umbaus in ausgewählten Modellstädten zu demonstrieren. Dabei sollen keine abgehobenen Konzepte erstellt, sondern **handfeste Projekte** umgesetzt werden, um den ökologischen Umbau sichtbar und spürbar zu machen. Wesentliche Maßnahmen sind die Ressourcenschonung durch flächensparendes Bauen, die Reduzierung des Energie- und Wasserverbrauchs, die Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen durch Erhalt und Vermehrung von Lebensräumen für Pflanzen und Tiere sowie die Senkung von Schadstoffbelastungen in Boden, Wasser und Luft.

Die bislang in den drei ausgewählten Modellstädten Aachen, Herne und Hamm durchgeführten Projekte veranschaulichen bereits beispielhaft erste Ansätze für einen ökologischen Stadtumbau. Sie sind Bausteine in dem langfristigen Entwicklungsprozeß der Stadtökologie. Wichtig ist es dabei, möglichst alle umweltrelevanten Bereiche, alle Akteure in den Kommunen und die Bürgerinnen und Bürger einzubinden. Bereichsübergreifende Verbundeffekte zum Schutz der Umwelt begründen letztlich den Erfolg des stadtökologischen Ansatzes.

Quelle: Ökologische Stadt der Zukunft. Zwischenbericht 1994 zum Modellprojekt der Landesregierung Nordrhein-Westfalen

Innenentwicklung als Strategie einer nachhaltigen Stadtentwicklung

In Deutschland wird in den kommenden Jahren ein anhaltendes Wachstum der Siedlungsbereiche erwartet. Zentrale Aufgabe des Städtebaus ist es, dieses Siedlungswachstum und die damit verbundene Siedlungsflächennachfrage umweltverträglich zu bewältigen. Bevor Bauland in der noch freien Landschaft ausgewiesen wird, sollten die Wünsche nach zusätzlichem Bauland möglichst im Innenbereich der Städte gedeckt werden - die Fachleute sprechen dabei von der Strategie der städtebaulichen Innenentwicklung.

Im dicht besiedelten Deutschland gibt es trotz wachsender Bedeutung innerstädtischer Freiräume (Grünzüge, Parkanlagen, unbebaute Flächen) für die Wohn- und Lebensqualität sowie den Naturhaushalt zwei gute Gründe für eine Siedlungsstrategie der Innenentwicklung: Zum einen bietet ein sparsamer Umgang mit Grund und Boden Vorteile. Gebiete mit ökologischen Ausgleichsfunktionen werden geschont. Wenn vorhandene Siedlungen "nachverdichtet" werden - darunter wird der Ausbau weiteren Wohnraums in vorhandenen Siedlungen verstanden - und zugleich Baulücken geschlossen werden, sind weniger Flächen nötig als bei vergleichbaren Neuausweisungen im Außenbereich. Zum anderen können die vorhandenen technischen und sozialen Einrichtungen der Infrastruktur besser genutzt werden.

Zu einer Strategie der Innenentwicklung gehören

- **Stadterneuerung und Stadtumbau,**
- die Erschließung von **gewerblich-industriellen** wie neuerdings auch **militärischen Brachflächen** (Konversionsflächen),
- das **Ausnutzen von Baulücken** und der **Ausbau von Dachgeschossen** sowie
- **Nachverdichtung und Ausnutzung ausgewiesener Bauflächen, vor allem am Stadtrand.**

Städtebauliche Erneuerung und Stadtumbau sind Bausteine der städtebaulichen Innenentwicklung. Seit Anfang der achtziger Jahre ist dieses Aufgabenfeld in der städtebaulichen Diskussion. Für eine nachhaltige Stadtentwicklung spielt die Innenentwicklung eine wichtige Rolle. Es

handelt sich um eine bestandsorientierte, ressourcensparende und -schonende Strategie der Stadtentwicklung.

Stadterneuerung zielt dabei auf den Erhalt und die Modernisierung des städtebaulichen Bestands ab. Damit kann der Verbleib der Bevölkerung im Quartier gefördert werden. Die ökologische und behutsame Erneuerung gewachsener (dichter, gemischter und polyzentraler) Stadtstrukturen ist somit der Beitrag, den die Stadterneuerung zu einem umweltverträglichen Städtebau liefern kann. Stadtumbau ist indes darauf ausgerichtet, Strukturveränderungen im Bestand ohne wesentliche räumliche Expansion zu ermöglichen. Im Gegensatz zur Stadterneuerung geht Stadtumbau mit Nutzungsänderungen einher. Stadtumbau kann insofern einen Beitrag zur Schonung der Freiflächen im Außenbereich liefern, indem un- beziehungsweise untergenutzte Flächen im Innenbereich für neue Nutzungen reaktiviert werden. In der Praxis sind Stadterneuerung und Stadtumbau eng miteinander verknüpft.

Die **Großwohnsiedlungen** stellen einen besonderen und wichtigen Typ städtischer Erneuerungsgebiete dar. Sie sind für die Wohnungsversorgung und als Zuhause von Millionen von Menschen unverzichtbar. In diesen Gebieten befinden sich über 2,3 Millionen Wohnungen und damit rund 6,9 Prozent des gesamten Wohnungsbestands. Die großen Neubaugebiete der neuen Länder haben etwa 1,5 Millionen Wohnungen und machen rund 22 Prozent des ostdeutschen Wohnungsbestands aus. In den westdeutschen Großwohnsiedlungen gibt es über 0,8 Millionen Wohnungen, das sind rund drei Prozent des Wohnungsbestands. Angesichts ihrer Bedeutung für Wohnungsmarkt und Stadtentwicklung ist es wichtig, die Großwohnsiedlungen langfristig zu erhalten. Aufgabe ist es, diese Wohngebiete zu eigenständigen und multifunktionalen Stadtteilen weiterzuentwickeln.

Mit der **denkmalgerechten Erneuerung** historischer Altstadtkerne und der damit einhergehenden Verschönerung des Stadtbildes werden **architektonische und städtebauliche Qualitäten** geschaffen, die Städte attraktiver machen. In den Städten und Dörfern sind annähernd 900.000 Baudenkmäler vorhanden, darunter eine Vielzahl das Ortsbild prägender sakraler Bauwerke.. Ziel ist es, die historischen Altstädte und Teilbereiche mit ihrer denkmalwerten Bausubstanz als wertvolle Kulturgüter zu erhalten. Dazu werden die erforderlichen Maßnahmen der städtebaulichen Denkmalpflege seit längerem beispielsweise auch in Stadterneuerungskonzepte integriert. Mittlerweile hat dies in den alten Ländern vielerorts zu attraktiven historischen Altstädten geführt. Erst recht stellt sich die Aufgabe der Integration des städtebaulichen Denkmalschutzes in die Stadterneuerung in den neuen Ländern. Allein 30 Städte besitzen hier geschlossene mittelalterliche Stadtkerne von internationaler Bedeutung. Weitere rund 200 Städte verfügen über städtebauliche Teilbereiche von nationalem Denkmalwert.

Wesentliche Schwerpunkte der **städtebaulichen Dorferneuerung** bestehen in der Erhaltung und Pflege traditioneller Bausubstanz - insbesondere ortsbildprägender Gebäude und Gebäudeensembles - und in der umfassenden Strukturverbesserung. Anliegen ist, die Attraktivität von Ortsteilen und Dörfern als Wohnstandorte, aber auch als zentrale Orte der unteren Stufe zu erhalten, um Abwanderungstendenzen der ansässigen Bevölkerung vorzubeugen und das feingegliederte Siedlungssystem im Hinblick auf Versorgungs- und Arbeitsplatzstrukturen zu stabilisieren. Die Erhaltung ortstypischer und klimatisch bedeutsamer Freiflächen, die Verbesserung der Ver- und Entsorgungseinrichtungen unter dem Gesichtspunkt der Umweltverträglichkeit, eine flächensparende und umweltverträgliche Erschließung und Bebauung und die Einbindung der Ortsränder in charakteristische Landschaftselemente liefern Beiträge zu einer nachhaltigen Entwicklung von Dörfern und Ortsteilen.

Gewerblich-industrielle Brachflächen entstehen meist in innerstädtischen Lagen. Ihre erneute Nutzung bietet für eine städtebauliche Strategie der Innenentwicklung erhebliche Potentiale. In der Praxis werden diese Möglichkeiten aber häufig nicht umgesetzt, weil befürchtet wird, daß der Boden durch Schadstoffe belastet ist. Wenn sich die Bodenbelastung bestätigt, ist es meistens teuer, technisch aufwendig und zudem zeitraubend, den Boden zu sanieren. Nur in einigen Agglomerationsräumen in Deutschland, in denen Flächen knapp und die Nachfrage besonders groß ist, übernehmen die Investoren die Aufbereitungskosten für die Sanierung oder die Sicherung der Altlasten selbst. Meistens ist die Sanierung des belasteten Bodens aber so teuer, daß es sich für die Investoren nicht lohnt, diese Kosten zu übernehmen. Einige Ländern haben speziellen Entwicklungsgesellschaften den Auftrag erteilt, die belasteten Flächen mit staatlichen Mitteln wieder nutzbar zu machen.

Die städtebauliche Wiedernutzung von **Konversionsflächen** ist von ihrer Vornutzung und ihrer jeweiligen Lage im Stadtgebiet abhängig. Kasernen und Wohnanlagen sind die städtebaulich interessanteste militärische Vornutzung. Sie bieten in der Regel innenstadtnahe Baulandpotentiale als auch die Möglichkeit, bereits bestehende Unterkunfts- oder Verwaltungsgebäude umzunutzen und in den städtebaulichen Zusammenhang einzubinden. In der Regel sind die Flächen bereits gut erschlossen. Nach Erhebungen der BfLR entfallen in den alten Ländern derzeit rund 8.000 Hektar, in den neuen Ländern etwa 23.000 Hektar auf Kasernen und Wohnanlagen, wobei es sich nicht in allen Fällen um Bundeseigentum handelt.

Wegen der gestiegenen Nachfrage nach Bauflächen sind in den Innenbereichen der Städte in den vergangenen Jahren schon zahlreiche **Baulücken** geschlossen worden. Einzelne Städte und Gemeinden listen die Baulücken auf, um die noch vorhandene Baulücken transparent zu machen. Die Eigentümer der nicht bebauten Grundstücke können gezielt angesprochen werden, um mit ihnen eine mögliche Bebauung zu erörtern oder sie zum Verkauf eines noch nicht bebauten Grundstücks zu bewegen. Baugebote werden nur in wenigen Einzelfällen ausgesprochen, obwohl sie unter bestimmten Voraussetzungen rechtlich zulässig sind. Zur Strategie der Innenentwicklung gehören auch der **Ausbau von Dachgeschossen** und die Aufstockung von Gebäuden im Bestand. Auch der Anbau von Loggien oder Wintergärten können als Nachverdichtung gleichzeitig die individuelle Wohnqualität erhöhen und den Innenbereich intensiver nutzen.

In den Agglomerationsräumen mit einer hohen Nachfrage nach zusätzlichen Flächen für Wohn- und Arbeitsstätten werden die Flächen im Innenbereich knapper. Vermehrt kommt es zu Konflikten zwischen der gewünschten Ausweisung neuer Bauflächen auf der einen Seite sowie der Erfüllung von Ansprüchen von Nachbarn und den Anforderungen des Natur- und Bodenschutzes auf der anderen Seite. Unausgeschöpfte Nutzungspotentiale bietet aber oft noch die Stadtrandzone. Die Arrondierung des Stadtrandes ist deshalb Bestandteil der Innenentwicklung.

Die **Arrondierung des Stadtrandes** muß weder besonders dichte noch hohe Bauformen hervorbringen. Denn ebenso weit verbreitet wie falsch ist die Auffassung, daß eine hohe und dichte Bebauung allein schon ökologisch sei, weil dadurch Fläche gespart werde. Doch das ist nicht so. Theoretisch und empirisch läßt sich nachweisen, daß sich der Zusammenhang zwischen Dichte und Flächenbedarf eben nicht linear entwickelt. Jenseits einer Geschoßflächenzahl von 0,8 (Verhältnis der gesamten Fläche aller Geschosse eines Gebäudes zur gesamten Grundstücksgröße) wird die Flächenersparnis allmählich marginal. Wird die "externe Flächenverschwendung" durch Verkehrswege, Abstandsflächen, Kompensationsflächen und Ausgleichsflächen hinzugerechnet, dann ist die Flächenersparnis durch zusätzliche Stockwerke mehr als wieder "aufgefressen".

Es kommt darauf an, auch für den Stadtrand die jeweils optimale städtebauliche Dichte zu finden und das Flächensparen bei allen Flächennutzungen, besonders beim Verkehrswegebau und den gewerblichen Bauflächen, konsequent anzugehen. Das Wohnen selbst ist eigentlich zu allerletzt geeignet, aus ökologischen Gründen "gepfercht" zu werden. Unter ökologischen Gesichtspunkten ist die Art der Flächennutzung so wichtig wie die Frage nach dem Wieviel. Drei Kriterien leiten die Maßstäbe ab: Die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts erhalten, die Nutzungsfähigkeit der Naturgüter sowie Vielfalt und Eigenart des Landschaftsbildes gewährleisten und den Energieverbrauch minimieren.

Nutzungsmischung für eine nachhaltigere Stadtentwicklung nutzen

Nutzungsmischung wurde im Städtebau bereits Ende der sechziger, Anfang der siebziger Jahre in den Planungsgremien diskutiert. In den achtziger Jahren war es um dieses Thema eher ruhig geworden. In den neunziger Jahren erlebt die Nutzungsmischung als städtebauliches Planungsprinzip in Deutschland einen neuen Aufschwung. Das Ziel der städtebaulichen Funktionsmischung findet sich als Stichwort in vielen neuen Planungskonzepten der Städte und Gemeinden. Es werden unmittelbare Zusammenhänge gesehen zwischen den räumlichen Entmischungsprozessen in den Städten, also der zunehmenden Trennung der einzelnen Funktionen von Wohnen, Arbeit und Freizeit, sowie den Umweltbelastungen der Städte. Allerdings ist in der städtebaulichen Praxis trotz des erklärten guten Willens noch vielfach ein "pragmatischer Funktionalismus" festzustellen.

Ob die Planung städtebaulicher Funktionsmischung zu einer nachhaltigeren Stadtentwicklung führen kann, ist unter Experten noch umstritten. Empirisch nachgewiesene Umweltentlastungen durch eine städtebauliche Strategie der Nutzungsmischung liegen nicht vor. Erste vorsichtige Schätzungen deuten jedoch darauf hin, daß die quantitativen Wirkungen im Verkehrs- und Energiebereich nicht überbewertet werden dürfen. Schon eindeutiger sprechen soziale Aspekte für eine Nutzungsmischung im Städtebau. Zum einen geht es dabei um Erlebnisvielfalt, die mit Mischungskonzepten verbunden ist, zum anderen um Versorgungs- und Integrationsvorteile für verschiedene soziale Gruppen, die sich aus gemischten Nutzungsstrukturen ergeben können.

Nutzungsmischung im Städtebau umfaßt verschiedene Dimensionen. In der räumlichen Dimension reicht sie von der großräumigen Stadt-Umland-Ebene über die kleinräumige Quartiersebene bis zum objektbezogenen Architekturentwurf. In der zeitlichen Dimension umfaßt sie beispielsweise die unterschiedlichen Abschreibungszeiträume verschiedener Nutzungen und damit ihren unterschiedlichen zeitlichen Wandel. Die funktionale Dimension der Nutzungsmischung bezieht sich auf das Verhältnis und die Verflechtung von Wohnen und Arbeiten, aber auch von Wohnen und Versorgungs- und Freizeitfunktionen. Schließlich hat Nutzungsmischung auch eine soziale Dimension, bei der die Zusammensetzung von Stadtquartieren mit sozialen Gruppen eine Rolle spielt, seien es soziale Gruppen nach dem Schichtungs- oder Klassenmodell, nach Haushaltstypen oder Lebensstilgruppen.

Ohne gegenseitige Verständigung und Kooperation ist Nutzungsmischung im Städtebau nicht möglich. Denn durchmischte städtische Strukturen in räumlicher, zeitlicher, funktionaler und sozialer Dimension bringen einige Probleme mit sich, die noch genauer untersucht und geklärt werden müssen. So stellen sich folgende Fragen:

- Welche Einrichtungen lassen sich wie mischen? Akzeptieren Investoren und Nutzer die Mischungen?
- Reichen bestehende planerische Instrumente aus, um Leitvorstellungen zur Nutzungsmischung umzusetzen?
- Welche Möglichkeiten hat eine offene Planung mit der Schaffung von Nutzungsoptionen?

Trotz solcher offener Fragen gewinnt aber die Planung städtebaulicher Funktionsmischung mehr und mehr an Bedeutung, gerade auch als Teil einer Strategie zur Verwirklichung des Nachhaltigkeitsgrundsatzes, indem der Flächenverbrauch abgeschwächt, natürliche Ressourcen geschont, Autoverkehr vermieden und Energie gespart werden. Wichtige Handlungsfelder für eine verstärkte Planung städtebaulicher Funktionsmischung sind:

- Stabilisierung städtebaulicher Funktionsmischung, wo sie sich bislang erhalten hat und durch Verdrängungsprozesse bedroht ist,
- Nachträgliche Nutzungsanreicherung in monofunktionalen Stadtgebieten, im wesentlichen die in den fünfziger bis siebziger Jahren errichteten Wohnquartiere und Gewerbegebiete,

Städtebauliche Funktionsmischung in München-Riem

Zentrale Mischbaublöcke (Nutzungsverschränkungszone)

Blockrandbebauung
GFZ 1.2 – 2.0
V-VI Geschosse
Nettobauland (Regelblock) 8900 qm
Bruttogeschoßfläche/Block (Mittelwerte Regelblock) insgesamt 14284 qm
davon für Wohnen 3/5 = 8550 qm
90 WE - 240 Ew
für Gewerbe 5714 qm
163 Arbeitsplätze/AP

Freiraum
Öffentliche bzw. halböffentliche Plätze und Ruhezonen
Fußgängerquerungen
Spielbereiche

Entwurf: Büro Frauenfeld, Frankfurt
Quelle: BMBau, Expertise Gothe, Jessen 1993
Raumordnungsbericht 1993

In München wird derzeit ein neues Stadtentwicklungskonzept erarbeitet. Ein wesentliches Ziel ist die gleichzeitige und räumlich aufeinander abgestimmte Entwicklung von Wohn- und Arbeitsstätten: Funktionsmischung in den Quartieren bewahren, wo sie sich erhalten und bewährt hat; sie dort nachträglich erzeugen, wo sie bisher fehlt, und sie von vornherein schaffen, wo neue Stadtquartiere geplant werden. Die Perspektiven für solche Strategien werden insofern als günstig beurteilt, als der Arbeitsplatzzuwachs in München sich überwiegend auf den tertiären Sektor mit seinem sehr hohen Anteil „mischfähiger" Branchen und Betriebe konzentriert.

Das größte laufende Projekt in München, dessen Konzeption sich an diesen Leitlinien orientiert, ist die Planung des neuen Stadtteils München-Riem am östlichen Stadtrand. Seit Mitte der achtziger Jahre vorbereitet, ist Riem mit seinen geplanten ca. 16.000 Einwohnern und 13.000 Arbeitsplätzen eines der größten Stadterweiterungsvorhaben, die derzeit in der Bundesrepublik geplant werden.

Die Auflassung des alten Münchener Flughafens in Riem bot die große Chance, auf dem überwiegend städtischen Boden die komplexe Aufgabe zu bewältigen, einen urbanen, vielfältigen neuen Stadtteil zu entwickeln. Ein attraktives Angebot an Wohnungen (hoher Sozialwohnungsanteil) und Gewerbeflächen soll mit der städtebaulich schwer integrierbaren Messenutzung verknüpft werden. Der Stadtteil soll von Beginn an ausreichend mit öffentlicher und privater Infrastruktur ausgestattet sein.

Städtebauliche Funktionsmischung ist nicht als ein durchgängiges Prinzip, sondern als eine wichtige, bisher vernachlässigte Möglichkeit unter anderen gesehen, ein vielfältiges und flexibles Angebot an Flächen anzubieten, um einem bestimmten Spektrum an Wohnwünschen privater Haushalte und Standortanforderungen von Betrieben gerecht zu werden. So ist kleinräumige Funktionsmischung nur in einer sogenannten Nutzungsverschränkungszone vorgesehen. Dort befinden sich jede fünfte Wohnung und jeder vierte Arbeitsplatz:

Dienstleistungsbetriebe, Büros, Gastronomie, Hotels und Versorgungseinrichtungen, geschoß- und parzellenweise gemischt mit teils öffentlich geförderten, teils frei finanzierten Wohnungen. Diese Zone bildet das Rückgrat des Stadtteils mit teilweise hohen Dichten. Nördlich, gut angebunden an die Autobahn, schließen sich die Messe und weiteres Gewerbe an. Südlich schließen sich die Wohngebiete mit Orientierung zum Grünzug an.

Der zentrale Stadtbaustein des neuen Stadtteils ist der quadratische Block, definiert durch das Straßenraster. In der Offenheit und Robustheit des Rasters gegenüber sich verändernden Nutzungs- und Flächenansprüchen wird der große Vorteil des strengen, auf den ersten Blick monotonen Blockkonzeptes gesehen.

Gegenwärtig werden das Konzept für den neuen Stadtteil konkretisiert und die organisatorischen Rahmenbedingungen für die weitere Planung und Durchführung geschaffen. Ein Riem-Beirat soll die Stadträte beraten. Die Grundstücke sollen von der Stadt München selbst vergeben werden, um auf die städtebauliche Qualität auch über kaufvertragliche Regelungen einwirken zu können.

Entscheidend für den Erfolg des Projekts wird sein, ob es gelingt, auch die gewünschten arbeitsplatzintensiven, zukunftsträchtigen Betriebe für diesen Standort zu gewinnen und auf die städtebaulichen Qualitätsvorgaben zu verpflichten. Sicherlich ist die Bereitschaft, sowohl von Bewohnern wie von Betrieben, gegenseitige Einschränkungen/Störungen hinzunehmen, am Stadtrand geringer als in der Innenstadt. Eine große Herausforderung geht von der Messe aus. Wird sie Chance oder Belastung für den Stadtteil? Schließlich wird es von großer Bedeutung sein, ob sich der über Jahre hinziehende Bau des Stadtteils so gestalten läßt, daß Provisorien den Wohn- und Betriebsalltag nicht allzulange beeinträchtigen.

- Planungen neuer Stadtteile am Stadtrand und Wiedernutzung/Umnutzung großer innerstädtischer Brachflächen.

Bausteine für eine nachhaltige Stadterweiterung

Auch bei Ausschöpfung aller Innenentwicklungspotentiale wird in Zukunft weiteres Siedlungswachstum stattfinden. Dabei sollten allerdings die städtebaulichen Fehlentwicklungen der vergangenen Jahrzehnte möglichst vermieden und eine Qualität des Siedlungswachstum angestrebt werden, die die Belastungen der natürlichen Lebensgrundlagen möglichst gering hält. Als knappe Ressource in der Stadt steht dabei die Fläche und ihre Nutzung im Mittelpunkt einer nachhaltigen, stadterweiternden Siedlungsstrategie. Gemeinsame Bausteine einer derartigen Strategie sind:

- Kompakte Siedlungsstrukturen, die kurze Wege zwischen Wohnen, Arbeiten, Einkaufen und Erholung bei einer Konzentration der Siedlungsentwicklung auf Ortskerne und Haltepunkte des ÖPNV anbieten;
- höhere (an die jeweiligen Standortbedingungen angepaßte) bauliche Dichten und qualitätsvolles Bauen;
- Förderung von Funktions- und Nutzungsvielfalt in Stadtquartieren;

- Gewährleistung von Flexibilität der Flächennutzung, indem Planung auch langfristige Wirtschafts- und Lebensbedürfnisse berücksichtigt;
- konsequente Sicherung von Freiflächen mit hoher multifunktionaler Bedeutung für ökologische Ausgleichs- und Erholungsfunktionen;

Einige Städte sind dabei, diese Schritte auf dem Weg zu einer nachhaltigen Siedlungsweise zu gehen. Ein aktuelles Beispiel dafür ist das von der Stadt München zur Zeit entwickelte Konzept einer ökologisch qualifizierten Verdichtung an dafür geeigneten Standorten.

München: Beispiel für flächensparendes und standortangepaßtes Planen und Bauen

Da für München ein erhebliches Wachstum prognostiziert wird, wird auch künftig Flächenbedarf in erheblichem Umfang zu befriedigen sein. Daher müssen für die künftige Siedlungstätigkeit umweltverträgliche Siedlungsformen entwickelt werden. Die "flächenfressende" Siedlungsweise der vergangenen Jahre soll in Zukunft durch eine sparsame und kompakte Siedlungsweise vermieden werden.

Durch ein **Konzept der ökologisch qualifizierten Verdichtung** an dafür **geeigneten** Standorten könnte ein wesentlicher Beitrag für eine flächensparende Siedlungsweise und einer damit einhergehenden Freiflächenschonung gewährleistet werden. Diese neue Siedlungsstrategie wird im Rahmen des neuen Stadtentwicklungsplanes "Perspektive München" zur Zeit diskutiert. Im Rahmen der **Grundlagenuntersuchung für ein Dichtemodell** für München wird aufgezeigt, nach welchen Kriterien eine verträgliche Verdichtung an dafür geeigneten Standorten möglich ist. Ebenso werden **Schutzzonen** nachgewiesen für Bereiche, die sich für eine Verdichtung nicht eignen.

Für eine verdichtende Siedlungstätigkeit ist die **stadtverträgliche Verkehrsabwicklung** eine Grundvoraussetzung. Verdichtungen müssen somit auch im Stadtgebiet **auf ÖPNV-nahe Standorte** konzentriert werden.

Eine **Dichteabstufung** muß in Abhängigkeit von den Erschließungsqualitäten vorgenommen werden. Je nach Erschließungsqualität und Nähe zu Versorgungseinrichtungen sowie der Lage im Stadtgebiet werden mittlere bis hohe, in Zentrumsbereichen hohe bis höchste Dichten angestrebt werden können. Dieser differenzierte Umgang mit Dichte ist Grundvoraussetzung für eine verträgliche Gestaltung.

Durch eine **neue Mischung** werden nicht nur neue urbane Qualitäten angestrebt, sondern auch die Wohn-/Arbeitsplatzentwicklung soll in ein ausgeglichenes Verhältnis gebracht werden. In gleichem Maße, wie neue Betriebe angesiedelt werden, sind auch neue Wohnungen zu schaffen, um einer dauerhaften Verknappung des Wohnangebotes entgegenzuwirken.

Auch für das Münchner Umland werden im Rahmen der Überarbeitung des Regionalplanes ähnliche konzeptionelle Ansätze untersucht.

Quelle: Landeshauptstadt München, Planungsreferat - Stadtentwicklungsplanung, Februar 1995

Wichtig für die Durchsetzung flächensparender und landschaftsschonender Siedlungsformen ist deren Akzeptanz. Dazu sind eine sorgfältige, detaillierte Planung und die Beschreitung neuer gestalterischer Wege erforderlich. Die Notwendigkeit zum flächensparenden Bauen dürfte gerade in den Agglomerationsräumen aufgrund der hohen Grundstückskosten und der Baulandengpässe für die Mehrzahl der potentiellen Bauherren einsichtig sein, sie sollte aber darüber hinaus auch an den Stadträndern und im suburbanen Raum zukünftig ebenfalls die Regel werden.

Diesbezügliche Modellvorhaben im Rahmen des Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus haben erbracht, daß ohne Qualitätsverluste Flächen (und auch Kosten) eingespart werden können. Es ist möglich, durch innovative Lösungen auf kleineren Grundstücken als üblich beispielhafte städtebauliche Wohnungsqualitäten zu erzielen. Insgesamt ist allerdings festzustellen, daß flächen- und kostensparendes Bauen - siehe nachfolgendes Beispiel - in der Bundesrepublik noch nicht weit verbreitet ist, also kein Normalfall ist.

Herzogenrath: Beispiel für kosten- und flächensparendes Bauen im Eigenheimbau

In der Stadt Herzogenrath werden derzeit als Pilotprojekt "Eurode-Hollandhäuser" unter Zugrundelegung niederländischer Baunormen und Wohnstandards errichtet. Die überwiegend aus Doppel- und Reihenhäusern bestehende Siedlung (86 Kaufeigenheime) beansprucht einschließlich der inneren Erschließungsanlagen lediglich eine Baufläche von rund 2,3 Hektar. Auf die einzelnen Kaufeigenheime entfallen zwischen 112 und 441, im Durchschnitt 222 Quadratmeter Grundstücksfläche gegenüber durchschnittlich 810 Quadratmeter im allgemeinen individuellen Wohnungsbau der Stadt 1994. Die Wohnflächen betragen zwischen 97 und 112 Quadratmeter, hinzu kommen nutzbare Dachbodenflächen zwischen 19 und 24 Quadratmeter sowie Garagenflächen von je 18 Quadratmeter.

Die Gesamtkosten für die bezugsfertigen Eigenheime einschließlich Grundstück und Garage betragen - in Abhängigkeit von den individuellen Grundstücks- und Wohnflächengrößen - zwischen 190.000 und 250.000 DM. Maßgeblich für die Preisgunst der Eurode-Hollandhäuser (für vergleichbare Kaufeigenheime waren zum Beispiel 1994 in Herzogenrath rund 400.000 DM zu entrichten) sind folgende Komponenten:

- niedrige Grundstückskosten,
- qualitativ eingeschränkte Bauausstattung und Bauausführung sowie
- optimierte Durchführung des Gesamtbauvorhabens.

Der vom Bauträger, einer niederländischen Firma, für die gesamte Baufläche bezahlte Vorzugspreis von 65 DM je Quadratmeter (gegenüber 1994 üblichen Verkehrswerten von 220 DM je Quadratmeter) wurde an die einzelnen Hauserwerber weitergegeben. Bei der Bauausstattung wird grundsätzlich auf einen Keller verzichtet. Die Treppenführung ist steiler, Installationsleitungen werden vor den Wänden verlegt. Bei der Durchführung des Gesamtvorhabens

kommt das niederländische Bautaktverfahren zur Anwendung, das heißt in starkem Maße industriell vorgefertigte, dabei standardisierte Elemente werden unmittelbar auf die Baustelle verbracht und verarbeitet. Weitere Kostensenkungen beruhen auf der Verwendung einfacherer Materials bei den Erschließungsanlagen sowie der Nutzung von Preisvorteilen beim Einkauf von Einzelmaterialien und -elementen als Serienteile in den Niederlanden.

Trotz der quantitativen und qualitativen Beschränkungen in der Bauausführung der Eigenheime wie der Erschließungsanlagen entspricht die Baukonzeption offensichtlich weit verbreiteten Wünschen vieler potentieller Hauserwerber. So bewarben sich - insbesondere aufgrund der Preisgunst - über 500 Familien um die zum Verkauf stehenden Häuser.

Quelle: Eigene Erhebungen der BfLR

4.1.4 Ökologisches Bauen: Gebäudebezogene Siedlungspolitik

Ökologisches Bauen setzt sowohl bei der Sanierung von bestehenden Altbauten als auch bei der Planung und dem Bau neuer Häuser an. Die Sanierung im Bestand kann die Umwelt in Deutschland entscheidend verbessern, weil 80 bis 90 Prozent der Bauten des Jahres 2010 bereits stehen.

Besonders in den neuen Ländern ist ökologisches Bauen im Bestand wichtig, weil dort die Umwelt besonders stark belastet ist. Bis zur Vereinigung der beiden deutschen Staaten wurden im Osten die Wohnungen und die Einrichtungen der Infrastuktur kaum umweltfreundlich modernisiert. Einzelofenheizungen verbrauchen in den Altbauten viel Energie und sorgen für hohe lokale Emissionen. Auch die Großwohnsiedlungen, die in Zeiten der DDR entstanden sind, haben einen schlechten Wärmeschutz, und die Heizungen können in den einzelnen Wohnungen nicht individuell geregelt werden: Wem die zentral geregelte Heizung eines Wohnblocks zu warm eingestellt ist, der öffnet in seiner Wohnung die Fenster und senkt damit die Raumtemperatur. Beides, fehlende moderne Heizungen und fehlende individuelle Heizungsregelungen, sorgt in den neuen Ländern für einen wesentlich höheren Energieverbrauch als in den alten Ländern.

Ende der siebziger, Anfang der achtziger Jahre gab es in den alten Ländern erste Ansätze des ökologischen Bauens. Ziel war es, Ressourcen zu sparen und die Umwelt zu schonen. Zunächst bauten nur wenige Idealisten ökologisch. Experimentell und beispielhaft wurden neue Techniken entwickelt und erprobt. Während der achtziger Jahre wurden diese Techniken zunehmend weiterentwickelt und eingesetzt. Mitte der neunziger Jahre gilt es in Deutschland, diese Erfahrungen möglichst flächendeckend zu nutzen und anzuwenden.

Ein erster Gesichtspunkt des ökologisch ausgerichteten Bauens ist die richtige Standortwahl für das Bauvorhaben. Dabei ist der mögliche Konflikt zwischen der Schaffung zusätzlichen Wohnraums und dem Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen zu lösen. Die Vermeidung von Lärm- und Luftbelastungen, der Zustand des Bodens, die Einbindung in vorhandenes Grün und Frischluftschneisen sind Faktoren, die berücksichtigt werden müssen. Außerdem ist die Ausrichtung der Gebäude für eine optimale Ausnutzung der einstrahlenden Sonnenenergie wesentlich.

Ein zweiter Gesichtspunkt bezieht sich auf die Oberfläche der Böden. Stellplätze, Hinterhöfe, private und öffentliche Plätze können mit eingeschränkt durchlässigen Bodenbelägen versehen werden, die Regenwasser versickern lassen und damit den Grundwasserhaushalt verbessern. Allerdings muß sichergestellt sein, daß Reifenabrieb, Öle oder Treibstoffe von Kraftfahrzeugen nicht ins Grundwasser gelangen können.

Schließlich haben Rasen, Blumen, Sträucher und Bäume beim ökologischen Bauen in Städten nicht nur eine gestalterische Qualität; sie tragen auch nicht unerheblich zur Energieeinsparung der einzelnen Gebäude sowie zu einem besseren Stadtklima bei. "Grüne" Straßenräume können durch Kletterpflanzen an den Gebäudefassaden und Dachrasen ergänzt werden. Bepflanzte Dächer haben den positiven Effekt, daß sie Regenwasser speichern können.

Ein dritter Gesichtspunkt des ökologisch ausgerichteten Bauens gilt dem Einsatz der Haustechnik zur Schonung der Umweltressourcen. Dies betrifft vor allem die Bereiche **Energie, Wasser** und **Abfall.**

Die **Energie** ist das wesentlichste Handlungsfeld des ökologischen Bauens. Die privaten Haushalte verbrauchen mehr als ein Drittel der Endenergie in Deutschland. Nur 20 Prozent dieser Energie werden durch Licht, Kraft, Kochen und die Aufbereitung von Warmwasser verbraucht; mit 80 Prozent der Energie werden Räume geheizt. Eine bessere Wärmedämmung und eine optimierte Heizungstechnik können den Energieverbrauch erheblich reduzieren. Das trägt unmittelbar zur geringeren Emissionen und damit zu einem besseren Schutz des Klimas bei.

In den alten Ländern sind in den siebziger und achtziger Jahren bereits wichtige Beiträge für eine bessere bauliche Wärmedämmung geleistet worden. Wärmeschutzglas wurde eingesetzt, Fugen wurden abgedichtet und Dach, Decken sowie Außenwände gedämmt. Lag der Jahres-Heizwärmebedarf von Ein- und Zweifamilienhäusern im Bestand Anfang der neunziger Jahre noch zwischen 220 und 270 Kilowattstunden pro Quadratmeter und Jahr, so darf dieser Wert nach der neuen Wärmeschutzverordnung ab Anfang 1995 bei Neubauten nur noch zwischen 54 und 100 Kilowattstunden pro Quadratmeter und Jahr erreichen. In Einzelfällen sind bei Niedrigenergiehäusern sogar noch geringere Werte möglich. Mit der neuen Wärmeschutzverordnung werden also die Anforderungen an den baulichen Wärmeschutz bei Neubauten deutlich verschärft. Bei neuen Gebäuden wird erwartet, daß der Heizenergieverbrauch um 30 bis 50 Prozent niedriger ist als bei älteren, bestehenden Häusern.

Eine gute und wirkungsvolle Heizungstechnik senkt den Energieverbrauch ebenfalls. Energie spart auch die gekoppelte Erzeugung von Strom und Wärme. Blockheizkraftwerke nutzen zum Beispiel die bei der Stromerzeugung entstehende Abwärme für den Raumwärme- und Warmwasserbedarf. Die Verluste bei der Energieumwandlung der eingesetzten Primärenergie betragen nur 15 bis 30 Prozent. Wär-

mepumpen, Wärmerückgewinnungsanlagen und Solarkollektoren schließlich sind weitere Techniken zur Energiereduzierung. Sie haben sich in Deutschland aber noch nicht in großem Umfang durchgesetzt. Auch Photovoltaikanlagen (Anlagen zur Umwandlung von Sonnenenergie in Strom) befinden sich noch im Entwicklungsstadium.

Wassereinsparung und sinnvolle Trinkwasserverwendung sind der zweite Bereich, an dem ökologisches Bauen ansetzt. Täglich werden in Deutschland pro Person im Durchschnitt 145 Liter Trinkwasser verbraucht. Allein 30 bis 50 Liter davon werden täglich für die Toilettenspülung verwendet. Wertvolles Trinkwasser wird außerdem für Wäschewaschen, die Autowäsche und die Gartenbewässerung genutzt. Der sparsame Umgang mit Trinkwasser ist aber aus ökologischen und wirtschaftlichen Gründen eine wichtige Aufgabe. In einigen Haushalten und öffentlichen Gebäuden wird deshalb bereits Regenwasser zur Toilettenspülung, zum Wäschewaschen oder zur Gartenbewässerung gesammelt. Eine konsequente Verwendung von Regenwasser als "Brauchwasser" und der Einsatz wassersparender Sanitärtechnik könnte den Trinkwasserverbrauch um rund 30 Prozent verringern.

Ein dritter Bereich des ökologischen Bauens gilt dem Umgang mit **Abfällen**. Durch eine getrennte Abfallerfassung und eine grundstücksbezogene Kompostierung kann das Abfallgewicht des Hausmülls um die Hälfte reduziert werden.

Außer der Haustechnik spielt die **Auswahl der Baustoffe** beim ökologisch ausgerichteten Bauen eine wesentliche Rolle. Umweltfreundliche Produkte sollten verwendet, umweltschädliche Produkte nicht eingesetzt werden. Naturnahe Baustoffe bieten die Möglichkeit, die Schadstoffbelastungen der Luft in den Innenräumen zu verringern. Bei den Holzschutzmitteln und Farben, die verwendet werden, ist auf einen möglichst geringen Anteil an Schadstoffen zu achten. Die Bevölkerung ist in dieser Beziehung besonders sensibel geworden, seit mehrere öffentliche Gebäude wegen gefährlicher Asbestkonzentrationen in der Luft saniert und Privathäuser wegen der Verwendung von PCP-haltigen Holzschutzmitteln abgerissen werden mußten.

Technisch orientierte Inhalte des ökologischen Bauens in den Bereichen von Energie, Wasser, Abfall, Baustoffe und Grün reichen alleine für eine nachhaltige Siedlungs- und Stadtpolitik nicht aus. Ein ganz entscheidender Faktor sind die **Verhaltensweisen der Menschen**, die in den Prozeß des ökologischen Bauens und vor allem der Nutzung dieser Gebäude einbezogen sind.

Architekten tragen so zum Beispiel eine große Verantwortung für qualitätvolles ökologisches Bauen, für die Sicherung umweltsschonender Anforderungen im Siedlungs- und Wohnungsbau generell. Die Bundesarchitektenkammer hat mit Unterstützung des Bundesumweltministeriums zum Beispiel Unterlagen für die Fortbildung von Architekten erarbeitet. Diese Unterlagen dienen insbesondere der Vermittlung von Kenntnissen über die Möglichkeiten, CO_2-Emissionen im Gebäudebereich zu vermeiden beziehungsweise zu reduzieren. Schwerpunkte sind dabei Wärmedämmung und andere Maßnahmen zur Energieeinsparung. Die grundsätzliche Umweltverantwortung von Architekten zum Ausdruck bringt eine Grundsatzerklärung des Präsidiums des Bundes Deutscher Architekten (BDA) von 1991, in der es zum Thema Umwelt unter anderem heißt:

> "Jedes Gebäude besetzt ein Stück Erde, und das in der Regel für eine lange Zeit. Die Erde ist unvermehrbar, sie ist an vielen Stellen über die Maße beansprucht und verbraucht.
>
> Maßhalten im Verbrauch ist wohl die wichtigste Forderung an den Menschen unserer Zeit. Viele Probleme entstehen durch Übermaß: Übermenge, Überzahl, Übergröße.
>
> Ein einzelnes Haus mit rauchendem Kamin kann die Schönheit einer Landschaft steigern. Eine maßlos ausgedehnte und überbebaute Stadt mit giftiger Dunstglocke verdüstert den Himmel.
>
> Maßloses Bauen schädigt die Welt durch unmäßigen Verbrauch von Land und Material. Ihr Bild wird verletzt durch das Übermaß der Ideen für Baugestalten. Maßlos ist auch übertriebene künstliche Verwandlung von Stoffen, die sich nicht in absehbarer Zeit oder nie in die Naturkreisläufe zurückgeben lassen. Maßstab für qualitätvolles Bauen ist der schonende Umgang mit der Welt und ihren Ressourcen."

Ökologische Bauprojekte werden in der Regel von Architekten und Investoren angestoßen. Einzelne Vorhaben können auch öffentlich gefördert werden. Wenn die Bauvorhaben fertig sind, hängen die beabsichtigten ökologischen Wirkungen des ökologischen Bauens entscheidend von den Nutzern der Gebäude ab, ganz gleich, ob sie Eigentümer oder Mieter sind. Konflikte zwischen einer modernen städtischen Lebensweise und einem umweltverträglichen Wohnen sind nicht ausgeschlossen. Denn die modernen städtischen Lebensweisen versprechen individuelle Autonomie. Viel Hausarbeit, verbindliches Handeln und Anpassungszwänge passen nicht zu diesem Lebensstil. Dagegen verlangt umweltverträgliches Wohnen unter Nutzung der ökologisch verträglichen Haustechnik aber ein Mehr an Haushaltsarbeit und ein Mehr an Verantwortlichkeit und Wissen. Das paßt nicht automatisch zusammen.

Ausschließlich technisch ausgerichtete Lösungen des ökologischen Bauens sind also für eine nachhaltige Siedlungs- und Stadtentwicklung nicht ausreichend. So wichtig wie die allein technischen Überlegungen sind die Ansätze, die Verhaltensmuster der Menschen zu beeinflussen. Am ehesten dürfte dies noch mit einer ökologisch orientierten Steuer- und Abgabenpolitik gelingen: Wer sich im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung verhält, wer mit knappen natürlichen Ressourcen sparsam umgeht, soll dafür mit niedrigeren Kosten und Preisen belohnt werden.

4.2 Gewährleistung einer sozialverträglichen Siedlungs- und Stadtentwicklung

Die Verbesserung der Lebens- und Wohnbedingungen von wirtschaftlich und sozial benachteiligten Gruppen setzt zum einen unmittelbar bei den betroffenen Personen an. Zum anderen konzentriert sie sich auf die Wohnung und das

Stadtquartier als wesentliche Grundlage der Lebensgestaltung. Im einen Fall wird von personenbezogenen Maßnahmen, im anderen Fall von raumbezogenen Maßnahmen gesprochen. Eine sozialverträgliche Siedlungspolitik hat primär folgende Handlungsmöglichkeiten:

- Sie schafft Informationsgrundlagen zum Erkennen "sozialer Brennpunkte".
- Sie koordiniert und konzentriert räumliche Ausgleichsmaßnahmen.
- Sie legt soziale Ziele, Strategien und Maßnahmen auf gesamtstädtischer Ebene fest.
- Sie nutzt die Instrumente des Bau- und Planungsrechts.
- Sie berücksichtigt die wirtschaftlich und sozial benachteiligten Gruppen besonders.

Vor der sozialverträglichen Siedlungspolitik steht der Sozialstaat mit seinem System der personenbezogenen sozialen Sicherung. Damit soziale und wirtschaftliche Ausgrenzung im Alter, bei Krankheit, bei Arbeitslosigkeit und Pflegebedürftigkeit vermieden wird, gibt es in Deutschland auf Bundesebene mehrere vorrangige und personenbezogene Sicherungssysteme:

Renten-, Kranken-, Erwerbsunfähigkeits-, Arbeitslosigkeits- und Pflegeversicherung haben als Sicherungssysteme ganz erheblich dazu beigetragen, traditionelle Risiken abzuschwächen. Da jedoch die Ansprüche auf Leistungen und die Höhe der Leistungen zum Teil von vorheriger Erwerbstätigkeit und vorherigem Einkommen abhängen, ergeben sich für bestimmte Bevölkerungsgruppen Versorgungslücken.

Neben den sozialen Sicherungssystemen gibt es steuerfinanzierte Transferleistungen, die dem sozialen Ausgleich dienen und nicht von Erwerbstätigkeit abhängen. Von besonderer Bedeutung sind: Wohngeld, Erziehungsgeld, Kindergeld und die Bundesausbildungsförderung. Darüber hinaus finanziert der Bund weitere Maßnahmen zur Prävention gegen soziale und wirtschaftliche Benachteiligung. Dazu zählen: Maßnahmen zur beruflichen Fortbildung und Umschulung auf der Basis des Arbeitsförderungsgesetzes, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sowie Maßnahmen für Aussiedler (Eingliederungshilfe, Sprachkurse).

Schließlich gibt es noch die Sozialgesetze, die bei individuellen Notlagen den Lebensunterhalt durch Sozialhilfe (Hilfe zum Lebensunterhalt und Hilfe in besonderen Lebenslagen) sichern. Bei den Sozialgesetzen handelt es sich um Bundesgesetze, die jedoch im wesentlichen durch die Kommunen finanziert werden. Die Sozialhilfe bildet das unterste Netz der sozialen Sicherung. Die Hilfesuchenden haben einen Rechtsanspruch auf Sozialhilfe. Leistungen der Sozialhilfe sind jedoch grundsätzlich nachrangig; das heißt, Hilfe können nur diejenigen beanspruchen, die sich nicht selbst helfen können und die erforderliche Hilfe auch nicht von anderen erhalten können. Zu Unterstützungsleistungen können Eltern und Kinder herangezogen werden.

4.2.1 Stadtentwicklungspolitik und Stadterneuerungspolitik des sozialen Ausgleichs

Eine Stadtentwicklungspolitik und eine Stadterneuerungspolitik des sozialen Ausgleichs setzt sich aus einer Reihe von Einzelmaßnahmen zusammen.

Verbesserung der Informationsgrundlagen zum Erkennen "sozialer Brennpunkte" (Sozialberichterstattung)

Voraussetzung für die Verbesserung der Lebensbedingungen von benachteiligten Bevölkerungsgruppen sind bessere Informationsgrundlagen, in denen die soziale und wirtschaftliche Benachteiligung im städtischen Raum mit ihren Ursachen klar herausgearbeitet ist: Wer ist wie und warum und wo benachteiligt? Wie entstehen soziale oder wirtschaftliche Nachteile, wie zeigen sie sich? Die Antworten kann eine engagierte kommunale Sozialberichterstattung geben. In zahlreichen Kommunen werden bereits Altenpläne aufgestellt, die unter anderem detaillierte Angaben zur Lebenssituation älterer Menschen in Städten enthalten. Armutsberichte liegen für einige Großstädte wie Essen, Köln, München, Bremen und Hamburg vor. Frauenreports gehen auf die Lebenssituation von Frauen ein. Ausländerberichte, wie es sie in Köln und Frankfurt am Main gibt, stellen die Situation dieser Bevölkerungsgruppe dar.

Diese ersten Ansätze einer Sozialberichterstattung greifen allerdings noch zu kurz. Gefordert wird zur (Früh-)-Erkennung "sozialer Brennpunkte" eine über diese kommunale Praxis hinausgehende Informationsbeschaffung. Die in den verschiedenen Ämtern vorhandenen Daten müssen sinnvoll genutzt und vernetzt werden; der Informationsbedarf der Ämter muß koordiniert werden. Als Instrumente eignen sich zum Beispiel kommunale Umfragen, deren Inhalte mit den verschiedenen Ämtern abgestimmt sind, oder die Dauerbeobachtung durch ein Panel, eine repräsentative Personengruppe für die Meinungsforschung. Angesiedelt werden kann dieses "Frühwarnsystem" zum Beispiel bei der Stadtentwicklungsbehörde. Teil einer integrierten Sozialberichterstattung muß aber auch die Auswertung kommunalpolitischer Vorhaben sein. Dabei sollten sowohl Maßnahmen zur Beseitigung der Arbeitslosigkeit und der Wohnungsnot als auch Beratungs- und Betreuungsangebote auf Stadtteilebene berücksichtigt werden.

Stadtteilbezogene Sozialarbeit

Der Handlungsansatz stadtteilbezogene Sozialarbeit geht von der These aus, daß Stadtteile die Grundlage zur Lebensorganisation und Lebensgestaltung bieten. Dabei wird der Stadtteil gesehen als Chance der Existenzsicherung, Ort des Wohnens und des sozialen Austauschs und Ort der Teilhabe an gesellschaftlichen Einrichtungen.

Bei der stadtteilorientierten Sozialarbeit versuchen Sozialarbeiter, die Bewohner zu aktivieren, sich für ihre eigenen Interessen einzusetzen. Die Sozialarbeiter stoßen Gesprächskreise an, stimmen die Interessen der verschiedenen Trägern sozialer Infrastruktur und der Ämter aufeinander ab. Dabei geht es um Hilfen zur Selbsthilfe der Betroffenen. Bei den Trägern sozialer Infrastruktur wird zwischen öffentlichen (Kommunen), kirchlichen und freigemeinnützi-

gen (Wohlfahrtsverbände) und freien (Bürgerinitiativen, Vereine) Trägern als nicht gewinnorientierte Anbieter sowie den privaten Anbietern als gewinnorientierte Anbieter unterschieden.

Die aktivierende soziale Arbeit führt zu Initiativen für die Verkehrsberuhigung, für die Einrichtung sozialer Infrastruktur, für die Rettung alten preisgünstigen Wohnungsbestandes, für die Einrichtung von Bürgerläden, die Schaffung von Treffpunkten für Frauengruppen, die Umgestaltung von "Abstandsgrün" bei Spielräumen oder Mietergärten, die Einrichtung eines Mittagstisches oder Schularbeitentreffs. Das sind nur einige Beispiele.

Zu den weitergehenden Ansätzen gehört auch die aktive Beschäftigungs- und Qualifizierungsförderung: Die am Arbeitsmarkt besonders benachteiligten Personengruppen verbessern in gezielten Arbeitsprojekten die Wohn- und Lebensbedingungen im eigenen Wohnquartier. Diese Projekte können unter anderem mit Mitteln der Arbeitsverwaltung unterstützt werden - in der Hoffnung, daß die so Beschäftigten eines Tages wieder im eigentlichen Arbeitsmarkt tätig werden können.

Die Initiativen lösen materielle wie kommunikative Effekte aus. Die materiellen Lebensstrukturen verändern sich parallel mit der Entwicklung kommunikativer Strukturen innerhalb der jeweiligen Gruppe, zwischen den Gruppen und den sie begleitenden und unterstützenden Sozialarbeitern sowie zwischen den Gruppen und den Institutionen, die politisch, administrativ und finanziell hinter den materiellen Verbesserungen stehen.

Eine solche Herangehensweise an die Lösung sozialer Probleme ist Mitte der neunziger Jahre auch in Deutschland im Bereich der herkömmlichen sozialen Arbeit allerdings noch eine Ausnahme. Hauptproblem für die Umsetzung einer stadtteilbezogenen Sozialarbeit sind Ämter-Konkurrenzen, Sektor-Denken und Träger-Egoismen. Denn stadtteilbezogene Sozialarbeit setzt eine Vernetzung der Verwaltungsbinnenstruktur, eine Vernetzung zwischen den Trägern und eine Vernetzung zwischen Verwaltungsstruktur, Trägern und den betroffenen Personen voraus. Verwaltung, kirchliche Gemeinden, freie Initiativen, Schulen und Politik müssen zusammenarbeiten. Sie dürfen sich nicht gegenseitig blockieren.

Dortmund: Beispiel für stadtteilbezogene Sozialarbeit

Ein gutes Beispiel für eine stadtteilbezogene Sozialarbeit ist der **"Projektverbund Nordstadt" in Dortmund**. Er besteht aus einem Verein zur Förderung demokratischer Stadtteilplanung und stadtteilbezogener Gemeinwesenarbeit, einem Büro für Architektur und Stadtentwicklung sowie einer gemeinnützigen Gesellschaft für soziale Beschäftigung und Qualifizierung in der Stadterneuerung. Ziel des Projektverbundes war und ist es, die Wohn- und Lebensbedingungen in der Dortmunder Nordstadt zu verbessern und die Frauen und Männer stärker an der Gestaltung ihres Stadtteils zu beteiligen.

Planerische Fixierung von Strategien und Maßnahmen in Stadtentwicklungskonzepten

In der Bundesrepublik Deutschland ist die Stadtentwicklungsplanung nicht rechtsverbindlich geregelt. Sie dient in der Regel der kommunalen Selbstbindung. Ihr Vorteil besteht darin, daß im Vorfeld der vorbereitenden Bauleitplanung (Flächennutzungsplanung) sowie der verbindlichen Bauleitplanung (Bebauungsplanung) stadtentwicklungspolitische Zielvorstellungen und Strategien entwickelt und die einzelnen Fachpolitiken bereits informell aufeinander abgestimmt werden.

Die in den vergangenen Jahren in zahlreichen Städten und Gemeinden erstellten Stadtentwicklungspläne sind in der Regel vorzugsweise auf wirtschaftliches Wachstum ausgerichtet. Die sozialen Belange der wirtschaftlich benachteiligten Bevölkerungsgruppen sind darin oft nur unzureichend berücksichtigt. Außerdem sind die Stadtentwicklungspläne vielfach lediglich eine Überlagerung entsprechender Fachplanungen. Integratives Vorgehen ist selten.

Erste Ansätze für eine sozialverträgliche Stadtentwicklungsplanung auf gesamtstädtischer Ebene gibt es in einigen Großstädten. So wird zum Beispiel in Hamburg ein entsprechendes Stadtentwicklungskonzept erarbeitet, das neue Wege bis zum Jahr 2010 aufzeigen soll. Auch in München sollen bei der Aufstellung des neuen Stadtentwicklungsplans soziale Belange stärker berücksichtigt werden.

Hamburg: Beispiel für sozialverträgliche Stadtentwicklung

Hamburg hat Anfang der neunziger Jahre den "sozialen Ausgleich" als eines der wesentlichen langfristigen Entwicklungsziele formuliert. Neben einem auf vier Jahre angelegten Programm zur Bekämpfung von Armut auf Quartierebene wurde auf gesamtstädtischer Ebene ein langfristig orientierter Ansatz entwickelt. Danach sollen Stadtentwicklung und die entsprechende Planung sozialverträglich gestaltet werden. Die Berücksichtigung dieses Grundsatzes war eine der Hauptaufgaben bei der Erarbeitung des integrierten Stadtentwicklungskonzeptes für Hamburg.

Stadtentwicklungsplanung wird dabei nicht nur als die reine Flächenplanung oder die Verteilung von Nutzungen und Funktionen gefaßt. Es geht vielmehr darum, stadtgesellschaftliche Entwicklungsaspekte zum Bestandteil der raumorientierten Planung zu machen. Voraussetzung dafür ist, die Eigenschaften städtischer Teilräume und Raumqualitäten bei der Planung zu berücksichtigen.

Im Rahmen des integrierten Stadtentwicklungskonzeptes wurde neben den "klassischen" Teilthemen des Wohnungsbaus, der Arbeitsstätten-, Landschafts- und Grünplanung ein sozial-räumliches Konzept erarbeitet. Dieses Konzept bildet die Grundlage für die systematische Entwicklung von Kategorien und Standards der Sozialverträglichkeit unter Beteiligung eines möglichst breiten Spektrums von Akteuren. Inhalt des Konzeptes ist neben einer Beschreibung der stadtgesellschaftlichen Ausgangslage (Polarisierung, Armut im Wohlstand, Gentrification (Aufwertung innerstädtischer Wohngebiete durch den Zuzug von einkommensstarken Mittelschichten), Multikulturalität und Vielfalt der Lebenssti-

le) die Formulierung von Leitzielen sozialräumlicher Planung und die sich daraus ableitenden zukünftigen Schwerpunktaufgaben der Stadtentwicklungsplanung aus sozialräumlicher Sicht. Ziel ist es, Planung so zu optimieren, daß die sozialen Folgen von Planung bereits frühzeitig erkannt werden und so den negativen sozialen Entwicklungen entgegengewirkt werden kann und diese nicht durch eigenes Handeln noch verstärkt werden.

Planung sozialverträglich zu gestalten, wurde nicht nur als Forderung an die Zukunft formuliert. Bereits die Erarbeitung des Stadtentwicklungskonzeptes war als offener Prozeß konzipiert. Er wurde unter Beteiligung der Fach- und Laienöffentlichkeit gestaltet. Dazu wurde ein prozeßbegleitendes Partizipationskonzept entworfen, das auch der Diskussion über die Weiterentwicklung bestehender Beteiligungsformen dient.

Monika Alisch, Stadtentwicklungsbehörde Hamburg

München: Beispiel für sozialverträgliche Stadtentwicklung

Das Bestreben nach einer sozialverträglichen Stadtentwicklung bildet neben Zielen der Erhaltung der ökonomischen Prosperität und ökologischen Verträglichkeit ein Oberziel bei der Erstellung des neuen Münchner Stadtentwicklungsplanes "Perspektive München". Eine sozialverträgliche Entwicklung soll integrierter Bestandteil auch der räumlichen, wirtschaftsstrukturellen und ökologischen Strategien werden. Das strategische Ziel ist eine Soziale Kommunalpolitik der permanenten Kompensation in allen wesentlichen Politikbereichen.

Im Rahmen der Überlegungen zum neuen Stadtentwicklungsplan wird davon ausgegangen, daß die bisherigen Planungsverfahren nicht in jedem Fall gewährleisten, daß negative soziale Folgen von Planung bei deren Realisierung von vornherein ausgeschlossen oder minimiert werden. In diesem Zusammenhang wird überlegt, ob durch bestimmte Maßnahmen negative soziale Auswirkungen von Vorhaben schon in der Planungsphase vermieden werden können.

Diskutiert werden unter anderem

- die Entwicklung von Kriterien für städtebauliche Planungen zur Prüfung und Bewertung der Sozial- und Kinderverträglichkeit unter Einbeziehung der Betroffenen und der Öffentlichkeit, bei der sozialer Nutzen und soziale Kosten einer städtebaulichen Planung gegeneinander abgewogen werden; das betrifft besonders Planungen von großen Siedlungsvorhaben und Umstrukturierungsmaßnahmen, die erhebliche Auswirkungen auf die Struktur und Lebenssituation der Bewohner erkennen lassen;
- die Verbesserung und Differenzierung der Bürgerbeteiligung je nach Planstufe, Zielgruppen und Planungsvorhaben, um frühzeitig Gegenargumente und Alternativen in der Abwägung berücksichtigen zu können;
- die stärkere Berücksichtigung sozialplanerischer und sozialräumlicher Schwerpunkte bei der Durchführung von Wettbewerben und Gutachterverfahren unter stärkerer Beteiligung der Betroffenen (Interessenten, Nachbarn, Quartiersbewohner, bestimmte Personengruppen, wie zum Beispiel Frauen und Kinder) sowie eine entsprechende fachliche Besetzung der Preisrichter.

Ein Versuch, Kriterien für die Überprüfung der Sozialverträglichkeit eines Siedlungsvorhabens zu entwickeln und anzuwenden, wurde für die Neuplanung des ehemaligen Münchener Flughafengeländes Riem im Rahmen des sozialen Versorgungs- und Nutzungkonzeptes München-Neu-Riem unternommen. Die darin enthaltenen Anforderungen und Kriterien für die weitere Planung beziehen sich zum Beispiel auf die Erfüllung der Anforderungen für den Bau preiswerter Wohnungen und differenzierter Wohnungsstrukturen und -arten, die Integration unterschiedlicher sozialer Strukturen und Milieus, die Erfüllung sozialer Anforderungen an die Art der baulichen und wohnumfeldbezogenen Nutzung, die Integration der sozialen Infrastruktur und Versorgungseinrichtungen und die Gewährleistung alten-, frauen- und kinderfreundlichen Wohnens.

Referat für Stadtplanung und Bauordnung der Stadt München

Berücksichtigung sozialer Belange in der Bauleitplanung

Wesentliches Element einer Stadtentwicklungspolitik des sozialen Ausgleiches ist die konsequente Anwendung der bereits vorhandenen gesetzlichen Möglichkeiten, zum Beispiel im Rahmen der Bauleitplanung nach dem Baugesetzbuch. Die Bauleitpläne sollen danach unter anderem eine geordnete städtebauliche Entwicklung und eine dem Wohl der Allgemeinheit entsprechende sozialgerechte Bodennutzung gewährleisten und dazu beitragen, eine menschenwürdige Umwelt zu sichern.

In einem Bebauungsplan können einzelne Flächen für Personengruppen mit besonderem Wohnbedarf (zum Beispiel Alte, Ausländer, Studenten, Behinderte) festgesetzt werden. In diesem Zusammenhang kann neben der auf den besonderen Wohnbedarf abgestellten baulichen Gestaltung der Wohngebäude (zum Beispiel Raumzahl, Ausstattung und besondere Innengestaltung) auch die Rechtsform festgesetzt werden, die erforderlich scheint, diesen Wohnbedarf zu decken. Die Ausweisung entsprechender Flächen im Bebauungsplan stellt die Gemeinde allerdings vor besondere Vollzugsprobleme. So hat sie bei der Verwirklichung einer entsprechenden Festsetzung eine besondere Betreuungs- und Beratungsaufgabe gegenüber den betroffenen Grundstückseigentümern wahrzunehmen. Das ist sicher ein Grund für die zögerliche Anwendung dieser Festsetzungsmöglichkeiten in der Praxis.

Eine weitere vom Gesetzgeber vorgesehene Möglichkeit ist die Festsetzung von Flächen, auf denen ganz oder teilweise nur Wohngebäude errichtet werden dürfen, die mit Mitteln des sozialen Wohnungsbaus gefördert werden können. Das bedeutet, daß die dort zu errichtenden oder umzubauenden Wohnungen eine bestimmte, gesetzlich festgelegte Wohnungsgröße nicht überschreiten dürfen, unabhängig davon, ob sie tatsächlich gefördert werden oder nicht.

Unabhängig von diesen möglichen speziellen Festsetzungen müssen im Rahmen der Bauleitplanung soziale Belan-

ge, darunter auch die Belange sozial und wirtschaftlich benachteiligter Bevölkerungsgruppen, generell gegenüber anderen Belangen gerecht abgewogen werden. Verstöße gegen das Abwägungsgebot können dazu führen, daß der entsprechende Bauleitplan ungültig ist.

Im Rahmen der Bauleitplanung ist vom Gesetzgeber außerdem eine möglichst frühzeitige Beteiligung der Bürger vorgesehen. Deren Anregungen und Bedenken sollen ermittelt und im folgenden Abwägungsprozeß berücksichtigt werden. In der kommunalen Praxis beschränken sich die Beteiligungsverfahren allerdings häufig nur auf eine formale Beteiligung. Sozial und wirtschaftlich benachteiligte Bevölkerungsgruppen können in diesem Rahmen ihre Anregungen in der Regel kaum oder allenfalls durch sogenannte Stellvertreter einbringen.

Berücksichtigung sozialer Belange bei der Stadterneuerung

Im Zuge sozialer Ausgrenzung kommt es vor allem in städtischen Altbauquartieren und Großwohnsiedlungen oder in Teilbereichen dieser Wohngebiete zu räumlichen Konzentrationen wirtschaftlich und sozial benachteiligter Gruppen. Allerdings weisen diese Gebietstypen nicht durchgängig und nicht in gleichem Maße einseitige Sozialstrukturen auf. Vielmehr sind die kleinräumigen Schwerpunkte benachteiligter Bevölkerungsgruppen in nicht modernisierten und relativ mietgünstigen Altbaubeständen sowie in solchen Großwohnsiedlungen oder Siedlungsteilen zu finden, die kommunalen Belegungsbindungen unterliegen, wie zum Beispiel viele westdeutsche Wohnsiedlungen aus den sechziger und siebziger Jahren.

Wirtschaftlich und sozial benachteiligte Menschen sind in besonderer Weise auf die Infrastrukturangebote und die sozialen Beziehungen in der näheren Wohnumgebung angewiesen. Die Interessen der benachteiligten Bevölkerungsgruppen werden bei der Stadterneuerung inzwischen berücksichtigt: Nach der Flächensanierung in den sechziger und frühen siebziger Jahren und der aufwertenden Stadterneuerung, die zum Teil zu erheblichen und für die dort wohnende Bevölkerung zu unbezahlbaren Mietsteigerungen führten, ist seit Beginn der achtziger Jahre eine behutsame und erhaltende Stadterneuerung möglich. Die Menschen können in ihrem angestammten Quartier leben bleiben; sie haben auch nach der Erneuerung ihres Quartiers günstige Wohnungen und die notwendige Infrastruktur in der Nähe, zugleich aber bessere soziale Bedingungen erhalten.

Die Stadterneuerung wird von Bund, Ländern und Gemeinden gemeinsam gefördert. Der Bund und die Länder tragen in der Regel den größeren Anteil der förderfähigen Kosten. In den vergangenen Jahren hat der Bund seine Fördermittel für die Stadterneuerung allerdings auf die neuen Länder konzentriert. Für den gesetzlichen Rahmen, das besondere Städtebaurecht im Baugesetzbuch, ist der Bund zuständig. Er stellt damit den Kommunen planungsrechtliche Instrumente zur Verfügung, um die Voraussetzungen für eine Erneuerung der Wohnquartiere auch im Interesse der wirtschaftlich und sozial benachteiligten Bewohner zu schaffen. Die Länder regeln mit ihren Förderrichtlinien die Förderungsschwerpunkte und die Auswahlkriterien. Die Kommunen bereiten im Rahmen ihrer Planungshoheit die Stadterneuerung konkret vor und begleiten sie federführend.

- **Erneuerung von Altbauquartieren**

Innerstädtische Altbauquartiere bieten wegen ihrer zentralen Lage, der guten Einbindung ins Netz des Öffentlichen Personennahverkehrs und ihrer meist vielfältigen Ausstattung mit kommerziellen und öffentlichen Einrichtungen günstige Voraussetzungen für die Befriedigung der Bedürfnisse ihrer Bewohner nach Mobilität, Versorgung und Kommunikation. Daher stellt die Sicherung dieser Quartiere als Wohnstandorte auch für wirtschaftlich und sozial benachteiligte Menschen eine wichtige Aufgabe der Stadterneuerung dar. Für diesen Zweck bieten sich den Kommunen vor allem zwei Möglichkeiten: die städtebauliche Sanierung und der Erlaß von Erhaltungssatzungen.

Im Rahmen der städtebaulichen Sanierung können die Gemeinden den Erhalt des Wohnquartiers für die bisherige Wohnbevölkerung zum Sanierungsziel erklären und damit auch die Belange benachteiligter Quartiersbewohner schützen. Bei der Sanierung können die Gemeinden nämlich solche Maßnahmen nicht genehmigen, die den Sanierungszielen zuwiderlaufen, etwa die Umnutzung von Wohnraum oder Modernisierungsmaßnahmen, die zu so erheblichen Mietsteigerungen führen, daß davon Verdrängungsgefahren für die bisherige Quartiersbevölkerung ausgehen.

Außerhalb von Sanierungsgebieten oder nach Abschluß einer städtebauliche Sanierung bietet sich das Instrument der Erhaltungssatzung, eine sogenannte Milieuschutzsatzung an. Vor allem Großstädte wie Hannover, München, Nürnberg und Wiesbaden haben dieses Instrument mehrfach eingesetzt. Aus städtebaulichen Gründen können Veränderungen am Gebäude oder in der Nutzung untersagt werden, die die bestehende Zusammensetzung der Wohnbevölkerung im Satzungsgebiet gefährden. Die sozial orientierte Erhaltungssatzung bezieht sich zwar auf die gesamte Wohnbevölkerung eines Gebietes und auf ihre besondere Struktur. Ihre schützende Funktion kommt aber gerade den Bevölkerungsgruppen zugute, die in besonderer Weise auf das Wohnungs- und Versorgungsangebot des Erhaltungsgebietes angewiesen sind.

Damit sich die Lebensbedingungen der wirtschaftlich und sozial benachteiligten Bevölkerungsgruppen durch die Stadterneuerung dauerhaft verbessern können, ist es wichtig, die Schaffung preisgünstigen Wohnraums und quartierbezogener Beschäftigungsmöglichkeiten zu verknüpfen, auch die preisgünstigen und bedarfsgerechten Versorgungsmöglichkeiten zu sichern sowie zugleich an wohnungsnahe Beratungs- und Betreuungsangebote, Treff- und Kommunikationseinrichtungen zu denken. Ganzheitliche und zielgruppenorientierte Erneuerungsprojekte dieser Art stellen bislang eher Ausnahmen dar; aber in verschiedenen Städten sind Ansätze in einzelnen Bereichen entwickelt und zum Teil erfolgreich umgesetzt worden.

Hamburg und Berlin: Beispiele für ganzheitliche und zielgruppenorientierte Stadterneuerungsprojekte

Im Rahmen des Hamburger Programms "Alternative Baubetreuung" sind kleinere Projekte angelegt, in denen ehemals

leerstehende Wohnungen unter Beteiligung und mit Selbsthilfe der künftigen Bewohner instandgesetzt werden. Dieses Programm bezieht sich zwar auf sogenannte alternative Wohnprojekte, zum Teil in ehemals besetzten Gebäuden. Die Elemente der Instandsetzung und Sicherung preisgünstigen Wohnraums, der unmittelbaren Bewohnerorientierung und der Aktivierung von Selbsthilfe- und Beschäftigungspotentialen sind jedoch auch auf andere Zielgruppen mit besonderem Wohnungsbedarf zu übertragen. Quartierbezogene Erneuerungskonzepte, wie sie beispielsweise die Berliner Stadterneuerungsgesellschaft S.T.E.R.N. und die Hamburger Stadterneuerungs- und Stadtentwicklungsgesellschaft STEG als Sanierungsträger verfolgen, gehen über solche Einzelprojekte hinaus. Sie entwickeln mit den Quartiersbewohnern wohnungsbezogene Konzepte, die je nach individueller Mietzahlungsfähigkeit oder Mietzahlungsbereitschaft und haushaltsbezogenen Bedürfnissen von der Wohnungsinstandsetzung über Teilmodernisierung bis zur Vollmodernisierung reichen können. Wichtige Bestandteile dieses Ansatzes sind frühzeitige Information, vorbereitende und begleitende Beratung und gegebenenfalls Betreuung der Mieter während der Baumaßnahmen oder beim Umzug. Solche quartierbezogenen und bewohnerorientierten Erneuerungsstrategien eröffnen auch wirtschaftlich und sozial benachteiligten Bewohnern die Möglichkeit, nach Abschluß der Erneuerungsmaßnahmen in ihrem gewohnten räumlichen und sozialen Umfeld wohnen zu bleiben.

Bei der städtebaulichen Sanierung können die Kommunen wie bei Bebauungsplanverfahren und der städtebaulichen Entwicklung im Rahmen des Sozialplans besondere Maßnahmen festlegen, um Nachteile für die Betroffenen zu vermeiden oder zu vermindern. So wird in den Sozialplänen häufig bestimmt, daß bei sanierungsbedingten Umzügen Ersatzwohnraum im betreffenden Wohnquartier bereitzustellen ist. Im Sozialplanverfahren lassen sich auch Beratungs- und Betreuungsangebote verankern, die den Sanierungsbetroffenen bei der Bewältigung der Sanierungsfolgen helfen. Darüber hinaus können persönliche Härten im Rahmen des Härteausgleichs durch Geldleistungen gemildert werden, beispielsweise durch die Erstattung von Umzugskosten.

- **Erneuerung von Großwohnsiedlungen**

Mitte der achtziger Jahre wurde die Erneuerung von Großwohnsiedlungen als zusätzliche Aufgabe in die Stadterneuerung aufgenommen. Insgesamt wurden elf Siedlungen mit Schwerpunkt in Berlin, Bremen und Hamburg im Rahmen des Bund-Länder-Programms der Städtebauförderung erneuert. Im Mittelpunkt dieser Erneuerungsprojekte standen die Planungsberatung und Bewohnerbeteiligung, die Verbesserung des Wohnumfeldes und der Ergänzung sozialer und gemeinschaftlicher Einrichtungen. Ein wesentliches Ziel bestand darin, besonders auch benachteiligte Siedlungsbewohner in die Beteiligung einzubeziehen und über die Verknüpfung mit Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen auch Qualifizierungs- und Beschäftigungsmöglichkeiten für arbeitslose Jugendliche und Erwachsene zu schaffen.

Seit 1993 fördern der Bund und die neuen Länder mit einem Sonderprogramm im Rahmen der Städtebauförderung die städtebauliche Entwicklung großer Neubaugebiete in den neuen Ländern und Berlin-Ost. Mit diesen Mitteln können die ostdeutschen Städte und Gemeinden unter anderem das jeweilige Wohnumfeld verbessern, die sozialen und kulturellen Einrichtungen ausbauen und Ergänzungsbauten für Wohnen, Gewerbe und Dienstleistungen vorbereiten. Darüber hinaus sind auch Leistungen für vorbereitende Untersuchungen, Planung und Beratung förderfähig. Diese sind für differenzierte Situations- und Bedarfsanalysen gerade im Interesse wirtschaftlich und sozial benachteiligter Siedlungsbewohner sowie für deren Beteiligung am Planungs- und Realisierungsprozeß von erheblicher Bedeutung.

Die wirksame und erlebbare Bewohnerbeteiligung an den siedlungsbezogenen Entscheidungs- und Planungsprozessen erweist sich gerade in Zeiten knapper Investitionsmittel als Schlüssel zur Vertrauensbildung der Bewohner im gesamten Verfahren der Siedlungserneuerung. Zur aktiven Mitwirkung gerade der wirtschaftlich und sozial benachteiligten Bevölkerungsgruppen sind in ostdeutschen Großwohnsiedlungen Ansätze der Bewohnerbeteiligung entwickelt worden, die Information, Anlauf- und Kontaktangebote, Planungsberatung, Diskussion und Konsensfindung integrieren. Im Rahmen dieser Beteiligungsverfahren wird nicht nur entschieden, wie etwas geplant und umgesetzt werden soll, sondern auch, was geschehen soll.

In Berlin-Marzahn hat sich zum Beispiel die **"Plattform Marzahn"** zu einem regelmäßig tagenden Diskussions- und Informationsforum von Bewohnern und Fachleuten entwickelt. Diese Kombination aus Fachgremium und Instrument der Bürgerbeteiligung führt zu wechselseitigen Lernprozessen auf Bewohner- und Planerseite. Das monatlich erscheinende "Plattform-Telegramm" als Beilage eines bezirklichen Anzeigen- und Informationsblattes sowie ein Büro vor Ort unterstützen die Arbeit der "Plattform". Die umfangreiche Informationsarbeit und die zentrale Lage des Büros haben unter anderem gute Kontakte zu Vereinen, Initiativen und Einrichtungen gebracht.

Fazit: Die Stadterneuerung hat prinzipiell die Möglichkeiten, die Lebensbedingungen von wirtschaftlich und sozial benachteiligten Bevölkerungsgruppen in ihrem räumlichen Umfeld zu verbessern. Im besonderen Städtebaurecht sind diese Bevölkerungsgruppen als spezielle Adressaten der Stadterneuerung allerdings nicht ausdrücklich verankert. In der Praxis mangelt es darüber hinaus häufig am Geld, damit die als richtig und wichtig erkannten Projekte auch verwirklicht werden können.

4.2.2 Verbesserung der Lebens- und Wohnbedingungen von benachteiligten Gruppen

Wirtschaftliche und soziale Benachteiligung kann vor allem am Einkommen festgemacht werden oder daran, welche Gruppen in besonderem Maße auf Hilfe durch die öffentliche Hand, insbesondere auf Sozialhilfebezug angewiesen sind. Zu diesen Gruppen zählen vor allem Alleinerziehende, pflege- und hilfsbedürftige ältere Menschen, Ausländer und Aussiedler sowie Wohnungs- und Obdachlose. Diese Gruppen stehen hier im Mittelpunkt von Überlegungen, wie ihre Lebens- und Wohnbedingungen verbessert werden können.

Städtebauliche Modellvorhaben für eine sozialverträgliche Stadtentwicklung

Im Rahmen des Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau werden auch eine Reihe von Modellvorhaben gefördert, die zum Ziel haben, die Wohn- und Lebensbedingungen benachteiligter Gruppen zu verbessern. Im einzelnen Handelt es sich um folgende Forschungsfelder:

- **Wohnsituation Alleinerziehender und alleinstehender Schwangerer in Notlagen**
  Ziele: Verbesserung der Wohnverhältnisse von Alleinerziehenden und alleinstehenden SChwangeren in Notlagen durch Verbindung von städtebaulichen, wohnungsbaulichen und sozialen Maßnahmen.
- **Ältere Menschen und ihr Wohnquartier**
  Ziele: Verbesserung der Wohn- und Lebensbedingungen älterer Menschen durch quartierbezogene Konzepte unter Verknüpfung städtebaulicher, baulicher und sozialer Maßnahmen
- **Dauerhafte Wohnungsversorgung von Obdachlosen**
  Ziele: Lösung der Wohnungsprobleme und Förderung der sozialen Integration von Obdachlosen.

Ältere Menschen und ihr Wohnquartier (21)
Wohnungsversorgung Obdachloser (7)
Wohnsituation Alleinerziehender (10)

© BFLR Bonn 1995

Alleinerziehende und ihre Kinder

In Deutschland gibt es 9,4 Millionen Familien mit Kindern unter 18 Jahren. Davon waren 1993 rund 1,6 Millionen Ein-Eltern-Familien oder Alleinerziehende: Jede siebte Familie entsprach nicht mehr dem klassischen Muster von zwei Eltern und einem Kind oder mehreren Kindern. 86 Prozent der Alleinerziehenden sind Frauen. Ihre Wohn- und Lebenssituation kann sehr unterschiedlich sein - von krisenhaften, wirtschaftlich ungesicherten Lebensphasen bis hin zu einem gefestigten, "ganz normalen" Alltag, wirtschaftlich abgesichert, sozial anerkannt.

Allerdings gibt es bei Alleinerziehenden besondere Belastungen, Risiken und Unterversorgungen: Ihre Einkommens- und Beschäftigungssituation ist häufiger extrem schwierig, bei der Wohnungssuche werden sie eher zurückgewiesen und im Alltag sind sie durch Beruf, Haushalt und Kindererziehung mehrfach belastet.

Im Rahmen von Wohnungs- und Städtebau können diese Probleme zwar nicht gelöst, wohl aber bestehende Lösungen ergänzt und ihr Zusammenwirken im städtebaulichen Gefüge verbessert werden:

- Preisgünstiger Wohnraum wird erhalten und ausgewiesen. Bei der Wohnungsversorgung unterstützt der Bund die Länder durch rechtliche Rahmenbedingungen und die Gewährung von Finanzhilfen bei der Ausweitung des Wohnungsbaus. Ein vergrößertes Angebot an verfügbarem Wohnraum kommt auch Alleinerziehenden zugute.
- Das Wohnungsbindungsgesetz sieht vor, Belegungsrechte vorrangig zugunsten von Alleinerziehenden auszusprechen, die aus ökonomischen und sozialen Gründen auf Sozialwohnungen angewiesen sind.
- Ein differenziertes Spektrum an Wohnformen kann die Mehrfachbelastungen von Alleinerziehenden durch eine andere Organisation des Wohnens verbessern, beispielsweise durch Zuschnitt und Zuordnung der Wohnungen und Wohnfunktionen.
- Wohnungs- und familienergänzende Infrastruktur wie Kinderbetreuung, Beratung und soziale Dienste kommt besonders den Alleinerziehenden zugute.
- Beteiligungs- und Mitwirkungsmodelle können zu einer bedürfnisnahen Gestaltung von Wohnung und Wohnumfeld beitragen, so auch zu einer kinder- und elternfreundlicheren Ausgestaltung des Wohnumfeldes.

Modellhafte Lösungen, die in diesen Bereichen Defizite feststellen und durch miteinander verbundene städtebauliche, infrastrukturelle und wohnungspolitische Maßnahmen abbauen, haben unterschiedliche Schwerpunkte: Besondere Wohnformen als Übergangslösungen in kritischen und nichtkonsolidierten Lebenslagen enthalten unterschiedliche Formen der Betreuung, Unterstützung oder Beratung. Das Spektrum zwischen sehr intensiv betreuten bis hin zu nicht betreuten Wohnformen ist fließend. Selbsthilfeprojekte setzen auf die Kompetenzen und Ressourcen der Alleinerziehenden. "Wohnen in Normalität" versucht zusätzliche Wohneinheiten für Alleinerziehende im Wohnungsbestand zu schaffen.

Wuppertal: Beispiele für innovative Wohnformen für alleinerziehende Frauen

Drei unterschiedliche Wohnformen haben zum Ziel, über zusätzliche Betreuungs- und Beratungsangebote den Frauen ein selbstverantwortliches Leben in einer normalen Mietwohnung zu ermöglichen. Deswegen soll gerade der Übergang von einer Wohnform in die nächste möglich sein:

Das **Wohnprojekt I** (Hofaue) ist eine stark strukturierte Wohnform mit hoher Betreuungsintensität und zielt auf Alleinerziehende und Schwangere, die von Obdachlosigkeit bedroht sind. In einem Altbau in der Wuppertaler Innenstadt werden acht möblierte Wohnungen mit Betreuungsangeboten für etwa 20 Personen bereitgestellt.

Das **Wohnprojekt II** (Neviandtstraße) ist ein bedarfsorientiert geplantes Neubauprojekt der Wohnungsbaugesellschaft GWG. Es orientiert sich ganz besonders an den Wohnbedürfnissen und Anforderungen Alleinerziehender und war Gegenstand eines Architekturwettbewerbs an der Hochschule. In diesem Wohnprojekt sollen Frauen in kritischer Lebenslage mit ihren Kindern in ansprechenden Wohnungen mit innovativen Grundrißlösungen oder auch zum Beispiel in Wohngemeinschaften mit Gemeinschaftseinrichtungen zur Beratung und Kinderbetreuung im geschützten Raum eine Stabilisierung und Konsolidierung erfahren.

Das **Wohnprojekt III** (Nevigeserstraße) ist ein Wohnkomplex mit 44 Sozialwohnungen mit üblichen Standardgrundrissen, in dem 15 Wohneinheiten für Alleinerziehende vorgesehen sind und mit zusätzlichen Betreuungsangeboten und Gemeinschaftsräumen ausgestattet werden.

Hamburg-Altona: Beispiele für ein Alleinerziehenden-Selbsthilfe-Projekt

Das geplante Wohnbauvorhaben liegt im Hamburger Bezirk Altona in unmittelbarer Nähe zu einem städtischen Subzentrum. Das Projekt umfaßt zwei benachbarte Neubauobjekte mit gemeinsamem Innenhof. Das kleinere Wohnprojekt (zwölf Wohneinheiten) ist für eine gemischte Belegung von größtenteils alleinerziehenden Frauen und Männern vorgesehen. Die Wohnungen werden im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus (direkte, objektbezogene Förderung) gebaut. Beide Wohnvorhaben gehen auf die Initiative der Wohnungssuchenden zurück. Der Wunsch nach Selbstbestimmung und Selbstverwaltung ist ein wesentliches Merkmal der Wohnvorstellungen dieser Gruppen und führte auch zur Gründung der Genossenschaften: Die Bauherrinnen sind identisch mit den Nutzerinnen.

Bremen: Beispielhafte Wohnprojekte für Alleinerziehende und alleinlebende Schwangere

Die Planungswerkstatt Bremen baut ein ehemaliges Gutshaus um. Die städtische Wohnungsbaugesellschaft GEWOBA plant den Neubau von Wohnungen innerhalb einer bestehenden Großsiedlung. Beide Maßnahmen, am Stadtrand gelegen, richten sich auf Alleinerziehende.

Der Umbau eines ehemaligen Gasthauses in sechs Wohneinheiten antwortet exemplarisch auf die Probleme von Alleinerziehenden am Beispiel des Bremer Wohnungsmarktes. In Zusammenarbeit mit zwei Frauenhäusern wurde ein mehrschichtiges Konzept einer bedarfsgerechten Belegung und Nachbetreuung entwickelt. Parallel dazu sind zusätzliche integrativ wirkende Präventions-, Versorgungs-, Beratungs- und berufliche Wiedereingliederungsangebote geplant. Beteiligt an diesem integrativen Ansatz sind die sozialen Dienste der Kommune, Wohnungsbaugesellschaften, Wohlfahrtsverbände und andere Freie Träger sowie Qualifizierungs- und Beschäftigungseinrichtungen.

Das zweite Projekt zielt auf die geplante Nachverdichtung in der Ende der fünfziger Jahre entstandenen Siedlung Kirchhuchting. Durch eine Lückenbebauung und die Verlängerung eines anderen Wohnblocks werden insgesamt zwölf zusätzliche Wohnungen für Alleinerziehende unter besonderer Berücksichtung wohnumfeldverbessernder, besonders kindgerechter Maßnahmen gebaut. Zusätzlich wird ein Kleinkinderbetreuungsangebot im Erdgeschoß vorgesehen. Ziel des Projektes ist somit nicht nur die Schaffung von zusätzlichem bedarfsgerechten Wohnraum für Alleinerziehende, sondern auch die Einlösung zusätzlicher sozialer Qualitäten. Die zu schaffenden Betreuungs- und Versorgungsangebote sollen sich flexibel auf lebensphasenbezogene Bedürfnisse der Frauen und ihrer Kinder beziehen.

Ältere Menschen

Ältere Menschen sind aus zwei Gründen eine besondere Zielgruppe der Städtebau- und Wohnungspolitik: Zum einen hat sich die Wohnungspolitik darauf einzustellen, daß in den kommenden Jahren und Jahrzehnten die Zahl der älteren Menschen in der Bevölkerung Deutschlands deutlich zunimmt, die Gesellschaft im Durchschnitt älter wird. Zum anderen bekommen mit zunehmendem Alter für die Menschen die jeweilige Wohnung und die unmittelbare Umgebung als Lebensmittelpunkt eine größere Bedeutung. Dementsprechend stellen ältere Menschen besondere Anforderungen an die Wohnung und an die räumliche Umwelt - erst recht, wenn sich gesundheitliche Beeinträchtigungen einstellen, die Mobilität nachläßt oder sich verwandtschaftliche Hilfs- und Kommunikationsbeziehungen auflösen.

Günstige Bedingungen für die Erfüllung ihrer spezifischen Wohn- und Lebensinteressen finden ältere Menschen in Stadtteilen mit gemischten Sozial- und Nutzungsstrukturen. Solche Wohnquartiere bieten über wohnungsnahe Waren- und Dienstleistungsangebote, soziale und medizinische Betreuungs- und Versorgungseinrichtungen hinaus auch die räumlichen Voraussetzungen für altenorientierte Freizeit- und Kulturangebote sowie für generationenübergreifende Gemeinschaftseinrichtungen. Das Wohnumfeld sollte im Interesse älterer Menschen vom Autoverkehr entlastet und verkehrsberuhigt werden, über direkte und sichere Fuß- und Radwegeverbindungen verfügen sowie differenzierte Grün- und Freiflächen für Begegnung und Kommunikation, Erholung und Naturwahrnehmung bieten.

Dafür können die Kommunen planungsrechtliche Voraussetzungen schaffen, zum einen bei der Anlage neuer Wohngebiete und zum anderen bei der Erneuerung von Altbauquartieren. Gerade im Rahmen der Stadterneuerung bieten sich Chancen, gemischte Nutzungs- und Sozialstrukturen und günstigen Wohnraum in gewachsenen Altbaugebieten zu erhalten sowie Verbesserungen im Interesse älterer

Menschen anzustoßen, nicht zuletzt mit Hilfe der Städtebauförderung durch Bund und Länder. Dabei ist es wichtig, altenorientierte Quartier-Entwicklungskonzepte als Gemeinschaftsaufgabe von Kommunen, Wohnungsbauträgern, Trägern sozialer Einrichtungen, Verbänden der Freien Wohlfahrtspflege und Bewohnerschaft zu entwickeln und umzusetzen.

In der älteren Generation bilden sich ebenso wie in jungen Generationen vielfältige Lebensstile und Verhaltensweisen heraus. Dementsprechend groß ist die Bandbreite der Wohnformen älterer Menschen. Eine bessere Wohnungsversorgung älterer Menschen ist in Neubauwohnungen, Bestandswohnungen, Heimunterkünften, betreuten Wohnungen und in Gemeinschaftswohnprojekten möglich.

Neubauwohnungen: Die große Mehrheit der älteren Menschen wohnt in "normalen" Privatwohnungen, allein oder mit Partner, Kindern und Enkelkindern. Diese Wohnformen werden von Bund und Ländern durch steuerliche Vergünstigungen und öffentliche Wohnungsbauförderung unterstützt. Im Rahmen des öffentlich geförderten Wohnungsbaus sind spezielle Altenwohnungen mit besonderen Anforderungen an die Wohnungs- und Gebäudeerschließung, die Wohnfläche und Wohnungsausstattung (Barrierefreiheit zum Beispiel) erwünscht. Solche Altenwohnungen werden von kommunalen oder privaten Bauträgern in kleiner Anzahl kombiniert mit Normalwohnungen oder in größeren Einheiten als Altenwohnanlagen realisiert. Die direkte öffentliche Förderung von Altenwohnungen ist mit zusätzlichen Belegungsbindungen zugunsten älterer Menschen verbunden.

Bestandswohnungen: Die altenorientierte Umgestaltung des Wohnungsbestands wird bei Modernisierungen und Instandsetzungen zunehmend berücksichtigt. Oft zeigen sich jedoch individuelle Einschränkungen beim Zugang zur Wohnung oder in ihrem Zuschnitt. Die notwendigen technischen und baulichen Anpassungen werden von den Bewohnern oder Wohnungseigentümern gemacht. Sie können zu diesem Zweck von den Trägern der Krankenversicherung und Sozialhilfe, künftig auch im Rahmen der Pflegeversicherung, finanziell unterstützt werden. Einige Länder und Kommunen haben spezielle Förderprogramme zur Wohnungsanpassung für ältere Menschen aufgelegt.

Heimunterkünfte: Vor dem Hintergrund der Auflösung traditioneller Familienstrukturen in Deutschland und der damit zurückgehenden Bereitschaft privater Betreuung und Pflege hat sich ein System institutionalisierter Heime herausgebildet, in denen älteren Menschen Wohnen und Pflege angeboten werden. Dabei werden drei Stufen der Betreuungs- und Pflege-Intensität unterschieden: Vom Altenwohnheim (Wohnung) über das Altenheim (Wohnplatz) bis zum Altenpflegeheim (Pflegeplatz) tritt der Wohncharakter immer stärker zurück. Die Heimunterkünfte werden auf der Grundlage des Heimgesetzes zumeist in der Trägerschaft kommunaler oder kirchlicher Institutionen oder Verbänden der Freien Wohlfahrtspflege betrieben.

Betreute Wohnungen: Die Selbständigkeit und Selbstbestimmung älterer Menschen steht beim betreuten Wohnen im Vordergrund. Bei diesem Ansatz behalten oder erhalten die älteren Menschen ihre eigene Wohnung, zumeist eine Altenwohnung. Zugleich werden in räumlicher Nähe ambulante und teilstationäre Hilfs-, Betreuungs- und Pflegeangebote bereitgehalten, die dann nach Bedarf in Anspruch genommen werden können. Der Ansatz des betreuten Wohnens verbindet die Elemente Wohnung, Sozial- oder Servicestation und Gemeinschaftsräume auf kleinräumiger Ebene im Wohnquartier. Dabei handelt es sich in der Regel um Kooperationsprojekte, in denen die Kommunen mit Wohnungsunternehmen als Wohnungsbauträger, Wohlfahrtsverbänden als Betreiber der Sozial- und Servicestation und gegebenenfalls mit Bewohnervereinen als Träger der Gemeinschaftseinrichtungen zusammenwirken.

Gemeinschaftswohnprojekte: Neben den konventionellen Wohnformen älterer Menschen haben sich verschiedene Ansätze des gemeinschaftlichen Wohnens herausgebildet; sie reichen von Altenwohngemeinschaften über wahlverwandtschaftliche Wohngemeinschaften mehrerer Generationen bis hin zu integrierten Wohnprojekten mit Angehörigen unterschiedlicher Alters- und Sozialgruppen. Der programmatische Anspruch solcher Projekte besteht in der Integration von Menschen unterschiedlicher Altersgruppen und Sozialschichten. Damit wird es erforderlich, verschiedene Eigentumsformen, Finanzierungs- und Förderkonditionen projektbezogen zu verknüpfen. Die bislang fehlende Harmonisierung dieser einander oft ausschließenden Regelungen erschwert die praktische Umsetzung integrierter Wohnprojekte.

Eine nach Alter und Sozialstruktur vielfältige Wohnbevölkerung bietet günstige Voraussetzungen für die Integration älterer Menschen. Dementsprechend richten die Kommunen ihre Stadt- und Stadtteilentwicklungspolitik zunehmend darauf aus, auf kleinräumiger Ebene differenzierte Wohnungsangebote für unterschiedliche Bevölkerungsgruppen zu schaffen und besonders die gesamte Bandbreite der Wohnformen für ältere Menschen und generationenübergreifende Gemeinschaften zu verwirklichen. Die Städte und Gemeinden tragen dazu unter anderem dadurch bei, daß sie im Rahmen der Bauleitplanung entsprechende Wohnbauflächen ausweisen, kommunale Grundstücke zu günstigen Bedingungen bereitstellen oder selbst als Bauträger fungieren.

Ausländer und Aussiedler

Die Entwicklung der letzten Jahre macht deutlich, daß die Zuwanderung von Ausländern und Aussiedlern nach Deutschland kein vorübergehendes Phänomen ist. Während der letzten fünf Jahre kamen etwa 3,5 Millionen ausländische Flüchtlinge und Aussiedler nach Deutschland. Die Raumordnungsprognose 2010 der BfLR geht bis zum Jahr 2000 (beginnend ab 1996) von einer weiteren Zuwanderung von etwa 2,2 Millionen Personen aus.

Vielen Ausländern und Aussiedlern, die in den letzten Jahren zuwanderten, gelingt die Integration in den regulären Arbeits- und Wohnungsmarkt kaum. Ihre Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften ist problematisch. Auch für Teilgruppen der ausländischen Arbeitsmigranten mit ihren Familienangehörigen, die bereits in zweiter und dritter Generation in Deutschland leben, wirken sich die angespannte Arbeits- und Wohnungsmarktsituation negativ auf das Ausmaß ihrer gesellschaftlichen Integration aus.

Die Vielzahl der Integrationsaufgaben, die sich durch die hohe Zuwanderung der letzten Jahre ergibt, stellt insbesondere kleinere Kommunen vor Probleme. Oft stehen sie erstmalig vor der Aufgabe, eine größere Zahl von Ausländern und Aussiedlern zu integrieren. Größere Städte haben zwar seit längerem Erfahrungen im Umgang mit Ausländern, aber auch für sie stellen sich neue Anforderungen an die Versorgung mit Wohnraum und sozialer Infrastruktur.

Strategien zur städtebaulichen Integration von Ausländern und Aussiedlern sind kaum bekannt und dokumentiert. Das Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau wird deshalb 1996 im Rahmen des Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus gemeinsam mit interessierten Kommunen konkrete Strategien zur städtebaulichen Integration von Ausländern und Aussiedlern und Verfahrenswege der Implementation solcher Strategien entwickeln.

Obdachlose

Als obdachlos gelten in Deutschland alle Personen ohne ausreichende Unterkunft. Dazu zählen sowohl Personen, die ohne jegliche feste oder geschützte Unterkunft sind und ihr Leben auf der Straße oder in wechselnden Unterschlüpfen fristen, als auch solche, die in kommunalen Notasylen übernachten, mit Sozialunterstützung in Billighotels, Pensionen oder in Heimen der freien Wohlfahrtspflege untergebracht sind, vorübergehend bei Freunden, Verwandten oder Bekannten leben, sowie Personen, die in selbstgebauten Primitivunterkünften oder mobilen Wagenburgen hausen; auch Aussiedler, also Zuwanderer mit deutscher Herkunft aus Mittel- oder Osteuropa, müssen eine Übergangszeit in speziell dafür eingerichteten Wohnheimen oder Wohncontainern verbringen.

Statistisch zuverlässige Zahlen über das Ausmaß der Obdachlosigkeit in Deutschland gibt es nicht, weil eine gesetzlich verpflichtende bundesweite Statistik über Wohnungsnotfälle dieser Art bisher fehlt. In einer empirischen Untersuchung über Wohnungsnotfälle wurde die Zahl der wohnungslosen Personen - auf Basis von Umfragen bei Gemeinden - für den Stichtag 30. Juni 1992 in den alten Ländern auf 520.000 bis 580.000 Personen geschätzt, davon die Hälfte (etwa 260.000 bis 320.000) Aussiedler. Die Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V. schätzt für das Jahr 1994 die Gesamtzahl (also einschließlich der Personen, die im Laufe dieses Jahres zeitweise wohnungslos waren) in Deutschland (alte und neue Länder) auf rund 830.000 bis 920.000 Personen, darunter 330.000 Aussiedler. Für das Jahr 1995 geht die Bundesarbeitsgemeinschaft von einem weiteren Anstieg auf eine Gesamtzahl zwischen rund 870.000 und 960.000 Wohnungslosen aus, davon rund 43.000 in den neuen Ländern.

Neben den Obdachlosen gibt es eine nicht bekannte Zahl unmittelbar von Wohnungslosigkeit bedrohter Menschen, die nach Räumungsklagen ihre bisherigen Wohnungen verlassen müssen und die nicht in der Lage sind, sich ohne institutionelle Hilfe Ersatzwohnraum zu beschaffen. Von Wohnungsnot betroffen sind schließlich auch Menschen in unzumutbaren Wohnverhältnissen. Dazu gehören Bewohner von außergewöhnlich beengten (überbelegten) oder völlig unzureichend ausgestatteten Wohnungen, Mieter mit Niedrigeinkommen und überhöhter Mietbelastung und Personen, die in konfliktbeladenen Wohnverhältnissen leben müssen. Alle diese Gruppen gelten als Wohnungsnotfälle und müssen in Konzepte zur Lösung der Wohnungsprobleme einbezogen werden.

Personen mit geringem Einkommen und sonstigen finanziellen Problemen (zum Beispiel als Folge von Arbeitslosigkeit oder Überschuldung) und Personen mit sozialen, gesundheitlichen und weiteren Benachteiligungen haben am Wohnungsmarkt besondere Schwierigkeiten. Ein zu geringes Angebot an preisgünstigen Wohnungen, vor allem in Großstädten, Mietsteigerungen und bestehende Vorurteile gegenüber bestimmten Personen führen zu sozialen Ausgrenzungen. Die Bezahlung angemessenen Wohnraums ist für viele Wohnungssuchende unterer Einkommensschichten praktisch nicht mehr möglich. Hohe Quoten langanhaltender Arbeitslosigkeit haben zur Folge, daß auch Angehörige mittlerer Einkommensschichten verarmen und sozialhilfebedürftig werden und damit als Nachfrager im Wettbewerb am freien Wohnungsmarkt nicht mehr mithalten können.

Obdachlosigkeit und Wohnungsnot sind eine gesamtgesellschaftliche Herausforderung. Bedrückend ist auch die steigende Zahl der von Obdachlosigkeit betroffenen Frauen, Kinder und Jugendlichen. Tragfähige Gesamtkonzepte zur Problemlösung gibt es in Deutschland bisher nur in unzureichendem Maße. Geeignete Maßnahmen müssen politisch durchgesetzt und staatlich, kommunal sowie durch gemeinnützige Institutionen getragen und unterstützt werden. Mitte der neunziger Jahre kann die Relevanz des Problems in Deutschland auf allen Verantwortungsebenen als erkannt gelten, der Dialog zwischen Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Betroffenen zur Eindämmung des Problems hat sich verstärkt. Die abgestimmte Umsetzung dieser Aktivitäten in ausreichende und nachhaltig wirksame Handlungskonzepte zur Verhinderung oder Bekämpfung von Wohnungsnot ist jedoch noch nicht in ausreichendem Maße gelungen.

Ein Schwerpunkt bei der Bekämpfung der Obdachlosigkeit liegt im präventiven Bereich, also bei Maßnahmen, die die Entstehung von Obdachlosigkeit verhindern oder eindämmen können. Dazu gehören in erster Linie die Erhaltung und Erweiterung des Bestandes an preiswertem Wohnraum sowie Maßnahmen zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit sowie zur Vermeidung beziehungsweise Überwindung von Sozialhilfebedürftigkeit.

Eine Reihe gesetzlicher Regelungen verpflichten die Gemeinden in Deutschland, durch direkte Hilfen für bedürftige Personen oder Familien präventive Maßnahmen zur Verhinderung von Obdachlosigkeit zu ergreifen. Dazu gehört die Gewährung von Miethilfen auf der Basis des Wohngeldgesetzes - wobei die Städte meinen, daß das Wohngeld seiner Funktion, angemessenen Wohnraum wirtschaftlich zu sichern, heute nicht mehr gerecht wird - oder die Übernahme von Mietschulden auf der Basis des Bundessozialhilfegesetzes. Ist die Obdachlosigkeit nicht mehr zu verhindern, kann kurzfristig nur durch Aufnahme in spezielle Unterkünfte für Obdachlose oder in dafür eingerichteten Hotels geholfen werden.

Zur dauerhaften Wohnungsversorgung Obdachloser oder von Obdachlosigkeit bedrohter sozial benachteiligter Gruppen ist preisgünstiger Wohnraum erforderlich. In der Diskussion wird verstärkt nach Wegen gesucht, um auf der Basis neuartiger Finanzierungs- und Trägermodelle neue Möglichkeiten für die Erweiterung dieses Wohnungsmarktsektors zu erschließen und an Wohnmodellen mit speziellem Zuschnitt für die benachteiligten Gruppen zu erproben. Auf Initiative des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau läuft dafür im Rahmen des Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus ein Forschungsfeld zum Thema "Dauerhafte Wohnungsversorgung von Obdachlosen", in dem solche Vorhaben gefördert, praxisnah erprobt und wissenschaftlich ausgewertet werden sollen.

Die wichtigsten Ziele dieses Forschungsfeldes sind:

- Erprobung von Finanzierungsmodellen zur Neuschaffung von Wohnraum für Obdachlose durch Verbindung staatlicher Fördermaßnahmen mit investiven Mittel gemeinnütziger Träger,
- Erprobung von Wohnmodellen für die dauerhafte Wohnungsversorgung von Obdachlosen bei normalem Wohnstandard und normalem Mietvertragsverhältnis,
- Erprobung von Wohnungsstandorten zur Integration ehemals Obdachloser in normale Wohngebiete (keine isolierte Randlage, keine Ghettobildung),
- Einbindung der Maßnahmen zur Wohnungsversorgung Obdachloser in kommunale Wohnkonzepte für einkommensschwache Wohnungssuchende.

Hannover: Beispiel für die Schaffung und Sicherung von Wohnraum für hilfsbedürftige Wohnungslose

Es handelt sich um den Neubau eines Wohngebäudes mit zwölf Wohnungen und den Ausbau eines sehr alten Wohngebäudes mit sieben Wohnungen, die alle für ehemals wohnungslose alleinstehende Männer bestimmt sind. Träger dieser Bauvorhaben ist die Fachgruppe Soziale Wohnraumhilfe des Diakonischen Werkes Hannover e.V.. Deren Ziel ist es, über ein langfristig angelegtes Regiekonzept kontinuierlich Wohnraum für eine effektive Re-Integration von alleinstehenden wohnungslosen Menschen zu schaffen, denen wegen ihrer schwierigen sozialen Lage der Wohnungsmarkt praktisch versperrt ist. Die Regiekosten von etwa 300.000 DM pro Jahr werden anteilig von der evangelisch-lutherischen Landeskirche, dem Land Niedersachsen sowie der Stadt und dem Landkreis getragen.

Über das Regiekonzept zur Schaffung und Sicherung von Wohnraum für hilfebedürftige Wohnungslose übernimmt der Verein Soziale Wohnraumhilfe als Träger von Baumaßnahmen drei wichtige Funktionen:

- Er fügt hauptsächlich kirchliche, aber auch private oder öffentliche Ressourcen, Investitionsinteressen von Wohnungsunternehmen und öffentliche Fördermittel zu einem realisierbaren und für alle Beteiligten nutzbringenden Konzept der Wohnraumschaffung zusammen.
- Er sichert eine möglichst lange Verfügbarkeit der Wohnungen für den vorbestimmten Zweck.
- Er übernimmt Bewirtschaftungsrisiken, denen sich Wohnungsunternehmen wegen des Personenkreises nicht gewachsen sehen, durch eine dem jeweiligen Projekt entsprechende Verwaltung der Wohnungen und durch ein darauf abgestimmtes sozialpädagogisches Beratungsangebot.

Die Bundesregierung räumt der Vermeidung und dem Abbau der Obdachlosigkeit hohe politische Priorität ein. Eine Regierungskommission ist beauftragt, nach Wegen zu suchen, wie spezifische Formen sozialer Notlagen, beispielsweise die der Obdachlosigkeit, zielgerichteter angegangen werden können. Ein Bericht mit entsprechenden Verbesserungsvorschlägen wird im ersten Halbjahr 1996 vorgelegt.

Auch nichtstaatliche Institutionen beschäftigen sich schon seit langem mit dem Problem der Wohnungslosigkeit und zeigen auf, welche wohnungspolitischen Instrumente zur Überwindung dieses sozialen Problems wirksam eingesetzt und wie für die Betroffenen Perspektiven außerhalb der tradierten Formen der Wohnungslosenhilfe entwickelt werden können. So haben zum Beispiel die Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V. und die Bundesarbeitsgemeinschft Soziale Brennpunkte e.V. 1995 ein wohnungspolitisches Programm zur Wohnungsversorgung am Wohnungsmarkt benachteiligter Gruppen vorgeschlagen. Gefordert wird eine Wohnungspolitik mit sozialpolitischer Perspektive, die sich in erster Linie an dem Ziel orientiert, Wohnungsversorgungschancen für diejenigen zu eröffnen, die die größten Probleme am Wohnungsmarkt haben.

Exkurs: Sozialverträglicher Umgang mit mobilen Wohnformen am Rande der Legalität

In inzwischen fast allen größeren deutschen Städten (bislang mit deutlichem Schwerpunkt in den alten Ländern) ist während der vergangenen 15 Jahre eine neue Wohnform entstanden. In baulichen Nischen der Zentren, aber besonders an den Zentrumsrändern und am Stadtrand haben sich Menschen niedergelassen, die in Bauwagen, umgebauten Möbel- und Lastkraftwagen, in Bussen sowie zunehmend in Hütten und in Zelten leben. Die Dimension im Wohnungs- und Siedlungswesen ist quantitativ mit etwa 0,1 Prozent (immer noch) minimal. Jedoch wird über die vergangenen etwa fünf Jahre eine deutliche Zunahme festgestellt, die auf den Zusammenhang mobiler Wohnformen als einer spezifischen Variante der Obdachlosigkeit mit der städtischen Wohnungsnot hinweist. Gleichwohl ist die quantitative und auch die qualitative Bedeutung des mobilen Wohnens in Deutschland weitaus geringer als in anderen Weltregionen. In vielen Industriestaaten mit hoher regionaler (Arbeitsplatz-)Mobilität spielen vergleichbare Wohnformen eine weitaus größere Rolle, zum Beispiel die aus Wohnungsnot, beruflich-regionaler Mobilität und dem Wunsch nach unbedingter Unabhängigkeit entstandenen Wohnwagen-Vorstädte in den USA.

Da die deutsche Gesetzgebung auf die neuen mobilen Wohn- und Siedlungsformen nicht eingestellt ist, gelten auch durch Lokal- und Sozialpolitik "legalisierte" Plätze nach dem Bau- und Planungsrecht als nur unter Vorbehalten geduldet. Aus der Sicht von Nutzern und Betreuern er-

gibt sich daraus eine schwebende Räumungsgefahr; ein Druck, der jede Stabilisierung der Lebensverhältnisse in diesen Siedlungen erschwert.

Die Ausstattung der Plätze variiert, korrespondierend mit der Rechtsform und der Größe: Während auf vielen kleinen Plätzen Wasserver- und Abfallentsorgung über die Nachbarschaft erfolgen, ist auf größeren geduldeten Plätzen vielfach eine Mindestausstattung gesichert. Äußerst problematisch dagegen sind die hygienischen Verhältnisse auf einigen großen geduldeten Plätzen. Aus ihnen können sich gesundheitliche Gefahren für die Nutzer und die Allgemeinheit ergeben. Die legalen Plätze in Stadtrandlagen sind in aller Regel mit einfachem Campingplatzkomfort ausgestattet. Auf vielen legalisierten und zugewiesenen Plätzen sind darüber hinaus Gemeinschaftshäuser zu finden oder im Aufbau, in denen gemeinsame Aktivitäten, Vereinssitzungen und Kinderbetreuung möglich sind.

Auf allen Plätzen haben sich eigene Nutzungsstrukturen und damit verbunden "städtebauliche" Situationen herausgebildet, die als Ergebnis intensiver sozialer Prozesse aus den jeweiligen Vorstellungen, der Gestaltungskraft und den Zielen der Nutzer entwickelt wurden. Diese selbstgefundenen, immer auch flexiblen Strukturen ermöglichen die Bildung von sich unterstützenden Nachbarschaften sowie auch die Abgrenzung von Störungen zur Vermeidung von Konflikten. Auch in chaotisch erscheinenden Verhältnissen ist eine räumliche Organisation zur Bedürfnissicherung und Konfliktvermeidung erkennbar und den Nutzern als Ergebnis von komplizierten sozialen Prozessen bewußt.

Die Anzahl der Bewohner und Bewohnerinnen ist schwer zu erfassen. Sie schwankt angesichts der unterschiedlichen Lebensbedingungen im Sommer und im Winter, aber auch mit einer Verbesserung oder Verschlechterung des sozialen Klimas auf den Plätzen. So werden für Berlin Mindestzahlen von etwa 1.800 bis 2.000 "Rollheimern" angenommen, in Hannover und Münster werden um 75 und in Hamburg um 500 genannt. Einige Personen oder Gruppen leben seit mehr als einem Jahrzehnt mobil, während die deutliche Mehrheit zwischen drei und fünf Jahren auf den Plätzen ist.

In der Kommunalpolitik und der politischen Öffentlichkeit bewegt sich die Diskussion zum Umgang mit mobilen Wohnformen zwischen radikaler, ordnungspolitisch motivierter Ablehnung und Akzeptanz aus Überzeugung oder aus der Hilflosigkeit, Alternativen bieten zu können, die von den Bewohnern auch angenommen werden. So unterscheiden sich die lokalpolitischen Konzepte zwischen harter Vertreibungs- und Verlagerungspolitik unter Zuhilfenahme aller Rechtsinstrumente, einer an der "öffentlichen Meinung" im Sinne eines laissez faire orientierten Duldung und einer angebotsorientierten Akzeptanz, die sich auf soziale, bauliche und planungsrechtliche Instrumentarien stützt. In den öffentlichen Verwaltungen hat sich zunehmend Akzeptanz herausgebildet, obwohl bei unterschiedlichen Ressorts deutliche Strategie-Unterschiede zu beobachten sind.

Grundsätzlich erweist sich die ressortorientierte Zuständigkeit als unzureichend für die Bearbeitung der komplexen sozialbaulichen Problematik der "Rollheimer"-Siedlungen. Um zu angemessenen, im räumlichen wie psychologischen Sinn nicht "verdrängenden" Lösungen zu gelangen, haben sich ressortübergreifende und problemorientierte Arbeitsansätze bewährt, in denen auch über die Verwaltungsgrenzen hinaus in der Arbeit mit sozialen Randgruppen erfahrene "freie Träger" eingebunden werden, die die Selbsthilfefähigkeit der Bewohner und Bewohnerinnen aufnehmen und fördern können.

Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung (IRS), Berlin

4.2.3 Stärkere Berücksichtigung von Fraueninteressen in der Siedlungspolitik

Die Lebensumstände von Frauen haben sich in den vergangenen Jahrzehnten facettenreicher entwickelt als bei Männern. Frauen sind zu einer heterogeneren Gruppe geworden, die vielfältige Kombinationen aus Erwerbs- und der immer wiederkehrenden Hausarbeit mit einschließt. Während die Pluralisierung der Lebensmuster vorangeschritten ist, sind die Funktionsmechanismen räumlicher Strukturen einfach auf der Grundlage früherer Rollenverteilungen und damit häufig diametral zum gesellschaftlichen Wandel fortgeschrieben worden: Weite Wege zwischen Wohnen, Arbeiten und "Versorgen" können zum Beispiel ebenso wie ein dünnes Netz an Möglichkeiten zur Kinderbetreuung schon aus Zeitgründen nur dann funktionieren, wenn sich ein Familienmitglied hauptsächlich der Haus- und Erziehungsarbeit widmet oder wenn eine erhebliche Doppelbelastung durch Familie und Beruf in Kauf genommen wird.

Frauen sind von solchen Planungsversäumnissen betroffen. Denn sie sind es größtenteils auch heute noch, die sich zusätzlich zum Beruf um die Familie kümmern und die im Zweifelsfall auf ihre Erwerbstätigkeit verzichten. Hinzu kommt, daß bei der Planung entlang "althergebrachter" Rollenunterschiede die Anforderungen von Männern weitaus stärker berücksichtigt worden sind als die Wünsche von Frauen. So orientierte sich das Leitbild der "autogerechten Stadt" einseitig an einem Funktionalismus, der allenfalls dem motorisierten (männlichen) Berufspendler zugute kam. Problemsichten und Erfahrungswerte von nicht motorisierten Hausfrauen und Müttern, aber auch von Kindern und älteren Menschen waren nicht gefragt oder wurden gar nicht erst artikuliert - in Planungs- und Entscheidungsstrukturen, in denen die maßgeblichen Positionen von Männern besetzt wurden.

Mit der Pluralisierung der Lebensmuster sind die Ansprüche und Anforderungen vieler Frauen an eine gleichberechtigte und selbstbestimmte Lebensführung gestiegen: Sie wollen nicht mehr ausschließlich Mutter und Hausfrau sein oder müssen ihre materiellen Lebensgrundlagen selbst erarbeiten. Je mehr diese Ansprüche und Anforderungen gestiegen sind, desto deutlicher hat sich den Betroffenen die Diskrepanz zwischen gesellschaftlicher Entwicklung und räumlichen Strukturen gezeigt. Desto nachdrücklicher stellt sich aber auch die Aufgabe, Fraueninteressen in der räumlichen Planung stärker zu berücksichtigen. Zwei Wege bieten sich an: Institutionelle Ansätze und die räumlichen Planungsverfahren:

Institutionelle Ansätze

Selbsthilfe-Initiativen von Fachfrauen kam vor allem in der Anfangszeit bei der Berücksichtigung von Fraueninteressen im Planungsgeschehen eine besondere Bedeutung zu: Vielfach sind Frauenbelange in Planungsprozessen erst durch diese informellen Institutionen thematisiert und gefördert worden. Ein Beispiel ist die Feministische Organisation von Planerinnen und Architektinnen e.V. (FOPA e.V.), die 1981 in Berlin gegründet wurde und mittlerweile über lokale Beratungsvereine in mehreren Städten verfügt. Ökologische und soziale Stadterneuerung aus Frauensicht, Verbesserung räumlicher und sozialer Wohn- und Lebensbedingungen älterer Frauen, Angsträume in der Stadt sowie der Aufbau und die Organisation eines Informations- und Literaturarchivs "Frauen-Planen-Bauen" bilden Ausschnitte ihres Themen- und Tätigkeitsspektrums.

Frauenbelange sind inzwischen mehr oder weniger auch auf allen Ebenen des politisch-administrativen Systems institutionalisiert - am weitesten auf der kleinräumigen Ebene, in den Städten. Besonders in den alten Ländern sind es Frauenbüros und Gleichstellungsstellen, die sich neben ihren "allgemeinen" Aufgaben zur Gleichstellung von Mann und Frau mit dem Themenfeld "Frauen und räumliche Planung" beschäftigen. Mit der Vernetzung der kommunalen Frauenbüros in der ehemaligen Bundesrepublik zu einer Bundesarbeitsgemeinschaft wurde dazu ein wesentlicher Beitrag geleistet. Zur Unterstützung der kommunalen Institutionen berät der Fachausschuß des Deutschen Städtetags "Frauen und Gleichstellungsangelegenheiten" frauenrelevante Themen und bereitet Empfehlungen für die Entscheidungsgremien vor.

Räumliche Planungsverfahren

Planungsverfahren, die frauenspezifische Anforderungen an die räumliche Planung in besonderer Art und Weise berücksichtigen, haben in der Regel noch Modellcharakter. Sie sind also noch nicht fest etabliert. Das Spektrum frauenbezogener Beteiligungsverfahren wird deutlich anhand von Fallbeispielen aus den planerischen Aufgabenfeldern behutsame Stadterneuerung und Stadtentwicklungsplanung. Die Fallbeispiele beleuchten ausschnittsweise Beteiligungsprozesse im Rahmen informeller Planung. Sie verdeutlichen Herangehensweisen und Elemente moderativer Beteiligungsverfahren, die auch geeignet sind, Interessen benachteiligter Frauengruppen einzubinden.

Behutsame Stadterneuerung

Besonders im Kontext der behutsamen Stadterneuerung wurden Beteiligungsformen entwickelt, die sich um die Berücksichtigung von Fraueninteressen, auch um die Interessen ausländischer Frauen, bemühen.

Hamm: Beispiel für die Berücksichtigung von Fraueninteressen bei der Stadterneuerung

Bei der Stadt Hamm wurde für den Stadtteil **Hamm-Heessen** 1988 ein **städtebaulicher Rahmenplan** aus Mitteln der Städtebauförderung erstellt. Besonderes Augenmerk galt dabei der Gestaltung des Heessener Marktplatzes, um den Ortskern zu beleben. Auf Anregung der Gleichstellungsstelle wurde ein Volkshochschulkurs eingerichtet, um Frauenanliegen in die Planung des Stadtteils einfließen zu lassen. Das geschah aus dem historischen Blickwinkel heraus, der Marktplatz sei einer der ersten öffentlichen Räume von Frauenarbeit und erfülle immer noch eine wichtige Funktion von Arbeiten und Kommunikation für Frauen. Die Anregungen der Frauen wurden im weiteren Planungsverlauf berücksichtigt. Dazu trugen sicherlich die günstigen Rahmenbedingungen bei, da sowohl die von der Verwaltungsseite mit der Planungskoordination betrauten Mitarbeiterinnen als auch das beauftragte Planungsbüro in hohem Maße für die Frauenbelange offen waren.

Stadtentwicklungsplanung

Nutzerinnen-Beteiligung im Planungsprozeß ist wichtig, je früher, um so besser. Häufig erfordert sie die Einschaltung intermediärer Einrichtungen zur Übernahme der vielfältigen Moderationsaufgaben. Das belegen mehrere Beispiele:

Hagen-Vorhalle: Beispiel für die Beteiligung von Frauen in der Quartiersplanung

Das Modellprojekt "Frauenorientierte Stadtteilentwicklungsplanung Hagen-Vorhalle - Partizipationsprozesse und ihre Wirkungsmöglichkeiten" ist beispielhaft für die Beteiligung von Frauen in der Quartiersplanung. Das Projekt versuchte, die Alltagserfahrungen von Frauen als "Expertinnen" des Stadtteils in Erfahrung zu bringen, damit sie bei der Erstellung eines Stadtteilrahmenplans berücksichtigt werden können. Im Rahmen des Beteiligungsprozesses wurden verschiedene Bausteine eingesetzt:

- die Einrichtung eines Stadtteilbüros, den sogenannten "Frauenplanungstreff" als Anlaufstelle vor Ort,
- die Begleitung von Zukunftswerkstätten mit den Bewohnerinnen des Stadtteils,
- die Organisation einer Frauen-Stadtteilkonferenz.

Hamburg: Beispiel für die Integration von Frauenbelangen in Planungsabläufe

Die Stadt Hamburg steht als Beispiel für den Versuch, Frauenbelange in sämtliche Planungsabläufe zu integrieren. Dazu wurde ein grundsätzliches Gutachten erstellt, in dem die Hansestadt aus der Sicht von Frauen beurteilt wurde. Das Gutachten wurde zum einen von einem Behördenarbeitskreis - bestehend aus Mitarbeiterinnen der Stadtentwicklungsbehörde und des Senatsamtes für Gleichstellung - begleitet. Aufgabe dieses Arbeitskreises war es in erster Linie, Problemstellungen und Untersuchungsergebnisse mit Fragen der behördlichen Alltagspraxis zu verknüpfen. Zum anderen wurde das Thema über die fachliche Diskussion hinaus in einem Beirat mit Vertreterinnen und Vertretern aus Gewerkschaft, Wirtschaftsverbänden, dem Wissenschafts-, Medien- und Kulturbereich weiterentwickelt. Ferner erfolgte eine Rückkopplung der Arbeitsergebnisse im Rahmen öffentlicher stadtteilbezogener Bürgerinnenversammlungen. Stadtplanung wurde als Prozeß begriffen, bei dem Planerinnen und Planer zunehmend die Rolle von Moderatoren übernehmen. Aufgabe der Hamburger Stadtentwicklungsbehörde ist es nun, die Ergebnisse und Empfehlungen zur frauengerechten Stadt auf den Weg zu bringen, das

heißt fachübergreifend in konkrete Maßnahmen und Konzepte umzusetzen.

Sollen Fraueninteressen in Planungsverfahren unabhängig von Personen oder günstigen Rahmenbedingungen berücksichtigt werden, ist es erforderlich, die Planungsverfahren zu modifizieren oder zu ergänzen. Notwendig erscheinen Verfahrenselemente und Verfahrensweisen, die alle Betroffenen beteiligen, den Transfer unterschiedlicher Argumentationskriterien ermöglichen, gegenseitiges Verständnis für die jeweils anderen Interessen schaffen und auf dieser Grundlage zu einer ausgewogenen Entscheidung führen.

Analog zur Vielfalt der Fraueninteressen ist oftmals die direkte Integration der Alltagserfahrungen von Frauen als "Expertinnen" von Wohnung und Stadtteil mitentscheidend für die Zielgenauigkeit der Planungsprozesse. Diese Integration stellt aber häufig besondere Anforderungen an die Prozeßgestaltung: Notwendig ist ein Bemühen "vor Ort", damit Frauen ihre Bedürfnisse überhaupt erst artikulieren - das gilt in verstärktem Maße für die vielen sozial benachteiligten Frauen und für Ausländerinnen.

4.3 Schaffung und Sicherung einer angemessenen Wohnungsversorgung für alle

Wohnungspolitik in Deutschland ist ein pluralistischer Prozeß. An ihrer Konzipierung, rechtlichen Ausgestaltung und Umsetzung wirken die verschiedenen staatlichen Ebenen von Bund, Ländern und Kommunen sowie - im Vorfeld politischer Entscheidungen - eine Vielzahl gesellschaftlicher Gruppen mit.

Nach den Bestimmungen des zweiten Wohnungsbaugesetzes liegt die Verantwortung für die Wohnungspolitik bei Bund, Ländern und Gemeinden. Auf der bundesstaatlichen Ebene werden die allgemeinen rechtlichen Rahmenbedingungen für den Wohnungsmarkt festgelegt, zum Beispiel mietrechtliche Bestimmungen, steuerliche Regelungen zur Förderung des Wohnungsbaus, Wohngeldrecht und baurechtliche Rahmenbestimmungen. Außerdem unterstützt der Bund die Länder mit finanziellen Mitteln für den sozialen Wohnungsbau.

Die konkrete Ausgestaltung der Wohnungspolitik liegt bei den Ländern. Sie bestimmen eigenverantwortlich über die Gewährung von direkten Fördermitteln für Zwecke des Wohnungsbaus, wirken an der Gesetzgebung des Bundes mit und erlassen eigene Gesetze, die die Bundesgesetze weiter ausfüllen oder ergänzen.

Die Kommunen entscheiden im Rahmen der von den Ländern vorgegebenen Rahmenplanung vor allem über die Ausweisung und Bereitstellung von Bauland und tragen damit ebenfalls in hohem Maß wohnungspolitische Verantwortung. Darüber hinaus ergänzen die Kommunen die Wohnungsbaufördermittel der Länder und sind für die provisorische Unterbringung von Wohnungsnotfällen zuständig.

Vor allem die Verbände der Bau- und Wohnungswirtschaft, Haus- und Grundbesitzervereine, Mietervereine, Siedlungswerke, Bausparkassen und Hypothekenbanken wirken als gesellschaftliche Interessengruppen an der Konzipierung der Wohnungspolitik mit. Dafür besteht kein festgefügter organisatorischer Rahmen. Sie nehmen Einfluß und beteiligen sich im parlamentarischen Verfahren, etwa bei Anhörungen. Damit fließt ihr Sachverstand in die Gesetzgebung ein.

Aus der pluralistischen Natur der Wohnungspolitik in Deutschland können sich durchaus auch Zielkonflikte und Interessengegensätze ergeben. So haben die Kommunen zwischen unterschiedlichen konkurrierenden Nutzungsmöglichkeiten des Bodens (für Wohn- oder Gewerbezwecke, für Zwecke des Naturschutzes) zu entscheiden. In der Mietenpolitik sind die Interessen der Mieter und die der privaten Vermieter und der Wohnungsunternehmen oft tendenziell gegenläufig. Aufgabe der Wohnungspolitik ist es, solche Interessengegensätze zu einem tragfähigen Ausgleich zu bringen.

4.3.1 Bedarfsgerechte Wohnbaulandbereitstellung

Die Zusammenhänge zwischen Wohnungsmarkt und Baulandmarkt sind offenkundig. Jede Veränderung der Wohnungsnachfrage hat immer auch Auswirkungen auf den Bodenmarkt, denn die Nachfrage nach Bauland leitet sich aus der Nachfrage nach Wohnraum ab. Angesichts der in Deutschland auch für die zweite Hälfte der neunziger Jahre erwarteten anhaltend starken Wohnungsnachfrage ist es außerordentlich wichtig, Bauland für Wohnzwecke bedarfsgerecht bereitzustellen - in der Menge wie im Preis.

Allerdings verlangt ein zentrales, im Baugesetzbuch verankertes Gebot, Freiräume für Siedlungszwecke sparsam und schonend in Anspruch zu nehmen. Freiflächen sollen für Siedlungszwecke nur im Rahmen des unabweisbaren und notwendigen Bedarfs unter Beachtung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts und nach Prüfung und Bewertung der ökologischen Folgen genutzt werden. Das im Baugesetzbuch kodifizierte Städtebaurecht gibt also nicht nur die Handhabe zur Bebauung von Flächen, sondern soll auch dazu beitragen, "eine menschenwürdige Umwelt zu sichern und die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen und zu entwickeln" (§ 1 Abs. 5 Satz 1 BauGB).

Anzustreben ist deshalb eine möglichst haushälterische Bodenpolitik, für die folgende Zielsetzungen leitend sind:

- Reduzierung des Ressourcenverbrauchs, das heißt der Neuinanspruchnahme von Freiflächen für Siedlungszwecke,
- Optimierung der Flächennutzung, das heißt effiziente Flächenausnutzung durch verdichtetes, qualitätsvolles Bauen und Nutzungsmischung,
- Ausgleich der mit weiterem Siedlungswachstum verbundenen Belastungen, das heißt quantitativer und qualitativer Ausgleich für Freiflächenverluste.

Bodenpolitik ist in Deutschland nicht ausschließlich eine staatliche oder kommunale Angelegenheit. In zunehmen-

dem Maß treten privatrechtliche Verfahren oder gemischt öffentlich-privatrechtliche Verfahren in den Vordergrund, die meistens auf die Initiative von Unternehmen zurückgehen. Die Gemeinden sind finanziell oftmals nicht in der Lage, Bodenvorrat anzulegen oder Grundstücke zu kaufen, die später für städtebauliche Zwecke, auch für den Wohnungsbau, zur Verfügung gestellt werden können. Deshalb beibt ihnen häufig kein anderer Weg, als mit den Unternehmen, die den Boden besitzen, zu kooperieren.

Allgemein gilt aber, daß die bodenpolitische Umsetzung städtebaulicher Zielvorstellungen wegen der Planungshoheit der Städte und Gemeinden letztlich immer auf kommunaler Ebene erfolgt. Die Kommunen bedienen sich bei der Umsetzung der Planung oft Trägerunternehmen, die im Auftrag und auf Rechnung der Gemeinde oder auch im eigenen Namen und auf eigene Rechnung handeln (Treuhandverfahren). Die Ausweisung von Bauland in der Bauleitplanung ist allerdings nur ein Angebot zum Bauen. Wer die Grundstücke entsprechend der Vorgaben nutzt, das bleibt den Investoren, den Wohnungsbauunternehmen oder den privaten Grundbesitzern überlassen.

Kommunale Baulandbereitstellung

Zu den wichtigsten baulandpolitischen Instrumenten in kommunaler Regie gehören die Erstellung der Bauleitplanung durch die Gemeinde und die Bodenordnung, gegebenenfalls über eine Umlegung und Erschließung des Gebietes. Die Regel sind sogenannte Neuerschließungsumlegungen, bei denen bislang landwirtschaftlich genutzte Flächen erstmals erschlossen werden. Die Flächen werden entsprechend des Bebauungsplanes in ihren Grenzen nach Lage, Form und Größe so zugeschnitten, daß die geplanten Bauvorhaben auch realisiert werden können. Die Verkehrsflächen - Straßen, Wege, Plätze - sowie Flächen zum Schutz gegen schädliche Umweltauswirkungen werden zuvor festgelegt und der Gemeinde oder dem Bedarfsträger zugeteilt.

Die im Baugesetzbuch geregelte amtliche Umlegung ist Vorbild für zahlreiche Umlegungsmodelle auf vertraglicher, privatrechtlicher Grundlage, für umlegungsähnliche Verfahren bis hin zur einfachen Grenzregelung, die bauordnungsrechtlichen Zwecken dient.

Ein weiteres wichtiges Verfahren zur Baulandbereitstellung neben der Baulandumlegung ist der Ankauf der Grundstücke durch die Gemeinde vor oder im Verlauf der Bauleitplanung. Die Gemeinde macht die Flächen baureif und verkauft die erschlossenen Grundstücke an Bauinteressenten. Die ebenfalls mögliche Vergabe von Erbbaurechten auf kommunalen Grundstücken wird vor allem aus Gründen des damit verbundenen Verwaltungsaufwandes seitens der Gemeinden oft nicht genutzt; eher schon vergeben die Kirchen auf den ihnen gehörenden Grundstücken Erbbaurechte, um auch Familien mit geringerem Einkommen die Schaffung eigenen Wohnraums zu ermöglichen und daneben den Kirchenbesitz langfristig zu erhalten.

Privatrechtliches Vorgehen mit Auflagen und Bedingungen

Ein gängiges Verfahren, um Bauland bereitzustellen, ist der Abschluß von Verträgen mit dem Eigentümer der Grundstücke. Damit wird beim Grundstücksverkauf aus kommunalen Beständen eine Bau- und Nutzungspflicht vereinbart. Zu ihr gehört das Wiederkaufsrecht der Gemeinde bei nicht vertragsgemäßer Nutzung. Dadurch werden besonders Baulücken in Neubaugebieten vermieden und Baugrundstücke auch tatsächlich genutzt, so daß nicht immer wieder bei entsprechender Nachfrage vom Bauinteressenten neues Bauland erschlossen werden muß.

Weiter vereinbaren die Gemeinden einen Ankaufsvorbehalt mit den Eigentümern baureif gemachter Grundstücke. Sie machen jedoch von diesem Recht nur dann Gebrauch, wenn die Grundstücke nicht vertragsgemäß genutzt oder nicht an die von der Gemeinde benannten Bauinteressenten verkauft werden. Die vertraglichen Auflagen stellen sicher, daß baureif gemachte Grundstücke von dem ursprünglichen Eigentümer an ortsansässige Bauinteressenten verkauft werden. So gehen vor allem Gemeinden mit starkem Siedlungsdruck in Agglomerationsräumen vor. Dieses Verfahren soll nicht nur Bauland für einheimische Ortsansässige sichern, sondern auch Bauland für den Eigenbedarf der Gemeinde reservieren, etwa für Infrastruktureinrichtungen oder auch für sozialen Wohnungsbau.

Umland München: Beispiel für die Sicherung von Bauland für den kommunalen Eigenbedarf

Eine Umfrage des Planungsverbands "Äußerer Wirtschaftsraum München" ergab 1991, daß zwei Drittel aller Gemeinden Eigenbedarfssicherung betrieben. In den Jahren seit 1981 wurden etwa zehn Prozent aller neuen Wohnungen im Umland auf Eigenbedarfsgrundstücken gebaut. Auch weiterhin überwiegt der Zwischenerwerb vor privatrechtlichen Verpflichtungsvereinbarungen und Bestellung von Erbbaurechten. Die Grundstücke konnten im Durchschnitt 50 Prozent unter dem Marktpreis zur Verfügung gestellt werden, was die sozial orientierte Eigentumsbildung erleichterte. In den Landkreisen München und Starnberg wird Eigenbedarfssicherung für Mietwohnungsbau durch kommunale Wohnungsbaugesellschaften betrieben. Rund 1.600 Wohneinheiten konnten auf diese Weise im Verbandsgebiet geschaffen werden; 1.100 Wohneinheiten sind in Bau oder Planung.

Zu den privatrechtlichen Vorgehensweisen können auch vertragliche Vereinbarungen einer Baulandumlegung gerechnet werden. Diese freiwilligen Umlegungsverfahren sind zwar der amtlichen Umlegung nach dem Baugesetzbuch nachgebildet, kennen jedoch besondere Vereinbarungen zum Beispiel in der Flächenbereitstellung für Erschließungs- und Infrastruktureinrichtungen oder auch für den sozialen Wohnungsbau. In der Regel wird ein besonderer Flächenbeitrag vereinbart, der im Einzelfall dreißig Prozent der eingeworbenen Grundstücksfläche übersteigen kann.

Die Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme

Ein überaus wichtiges Instrument zur Entwicklung und Bereitstellung von Bauland für die Gemeinden ist die Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme. Mit ihr werden Ortsteile oder andere Teile des Gemeindegebietes entsprechend ihrer Bedeutung für die örtliche und überörtliche städtebauliche Entwicklung und Ordnung erstmalig entwickelt oder bereits bestehende städtische Gebiete für eine neue

Entwicklung vorbereitet. Die Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme ist Bestandteil des Baugesetzbuches. Sie wird am häufigsten bei Wohnungsbauprojekten zur Deckung mittelfristig hohen Wohnungsbedarfs und dann meistens in den Agglomerationsräumen eingesetzt.

Mit der Städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme verbinden sich eine Reihe von positiven Effekten:

- Die Entwicklungsmaßnahme hat Mobilisierungsfunktion, indem sie das Baulandangebot erhöht, die Bodenspekulation verhindert, die Bauverwirklichung sicherstellt und der Gemeinde die Verfügbarkeit über Grund und Boden einräumt.
- Die Entwicklungsmaßnahme dient der Verfahrensbeschleunigung durch bessere Koordinierung von Einzelmaßnahmen bei Entwicklung und Neuordnung des Baugebietes sowie durch eine zügige Bodenordnung, da die Gemeinde die Grundstücke in ihrer Hand hat.
- Die Einnahmen aus Entwicklungsmaßnahmen (als Unterschied zwischen Einnahmen aus dem Verkauf baureifer Grundstücke und dem Ankauf von Grundstücken zu einem Wert ohne Aussicht auf Entwicklung) finanzieren die Maßnahme.
- Der Ausschluß entwicklungsbedingter Bodenwerterhöhungen dämpft den Bodenpreisanstieg während des Verfahrens; so können auch Flächen für sozialen Wohnungsbau bereitgestellt werden.
- Durch die Übertragung von Aufgaben auf den Entwicklungsträger wird die Gemeindeverwaltung weitgehend entlastet und die Prozeßsteuerung der Städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme erleichtert.

Bocholt-West: Beispiel für die Anwendung des Instruments Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme zur Entwicklung und Bereitstellung von Bauland

Für die Stadt Bocholt (Mittelzentrum mit etwa 70.000 Einwohnern im Land Nordrhein-Westfalen) wurde in einer Wohnungsmarktanalyse eine Engpaßsituation auf dem Wohnungsmarkt ermittelt. Besonders besteht ein hoher Bedarf an öffentlich geförderten und privat finanzierten Mietwohnungen für Singles, Alleinerziehende und ältere Menschen.

Vor diesem Hintergrund wurde in Bocholt ein Konzept für einen neuen Stadtteil mit etwa 1000 Wohneinheiten entwickelt. Dieses Konzept soll als Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme verwirklicht werden. Gründe für die Anwendung dieses Instrumentes waren, daß der Wohnungsbedarf wegen einer zügigen Mobilisierung der Grundstücke schnell gedeckt werden kann und daß damit auch preisdämpfend auf die seit 1991 einsetzenden hohen Bodenpreissteigerungen eingewirkt werden kann. Positiv wird auch die Möglichkeit des Einsatzes eines Treuhänders, hier die Landesentwicklungsgesellschaft Nordrhein-Westfalen, eingeschätzt. Durch die Anwendung des besonderen Bodenrechts finanziert sich die Maßnahme zum Großteil selbst. Für die in den ersten Jahren entstehenden Kosten werden durch den Treuhänder Kapitalmarktmittel aufgenommen. Die Stadt übernimmt für diese Mittel eine Bürgschaft. Die Kapitalkosten für den Zwischenerwerb der ersten Phase werden zu einem Großteil durch Fördermittel des Landes Nordrhein-Westfalen gedeckt.

Die Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme setzt sich aus der Vorbereitungsphase, dem Satzungsbeschluß und der Umsetzungsphase zusammen. Im einzelnen gestaltet sich der Ablauf wie folgt:

Beschluß
des Gemeinderates über die Voruntersuchungen

Voruntersuchungen
- Grobe städtebauliche Planung
- Erstellung der Kosten- und Finanzierungsübersicht
- Vorgespräche mit den Eigentümern und Trägern öffentlicher Belange

Beschluß
über die Festlegung des städtebaulichen Entwicklungsbereichs **(Entwicklungssatzung)**

Genehmigung der Satzung durch die höhere Verwaltungsbehörde und Bekanntmachung

Umsetzung
nach den Zielen und Zwecken der Entwicklungsmaßnahme und den Festsetzungen eines oder mehrerer aufzustellender Bebauungspläne

- Gemeindlicher Grunderwerb
- Neuordnung und Erschließung des Entwicklungsbereiches
- Veräußerung der Grundstücke zur Bebauung

Die Vorbereitungen der Städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme wurden durch den Beschluß der Stadtverordnetenversammlung 1992 begonnen. Mit dem Beginn des Hochbaus wird ab 1995 gerechnet. Insgesamt wird die Maßnahme über das Jahr 1997 hinausgehen.

Fallbeispiel erarbeitet von Ulrich Paßlick

Gemischt öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Vorgehensweisen

Bei diesem Verfahren verpflichtet sich ein Investor durch Vertrag zur Übernahme bestimmter Leistungen im Rahmen der Baureifmachung der Grundstücke. Die Gemeinde verschafft ihm dafür im Rahmen ihrer hoheitlichen Aufgaben die Baurechte durch die Aufstellung von Bebauungsplänen. Der Vorteil der Gemeinde liegt in der finanziellen Entlastung, etwa bei der Bodenordnung, bei der Erschließung der Grundstücke und auch bei den Folgekosten für den Betrieb der Erschließungsanlagen. Der Vorteil des Investors liegt in der schnellen Baureifmachung und damit auch in einer rentierlichen Verwertung der Grundstücke durch Verkauf an Bauinteressenten. Entsprechende Regelungen werden in Form eines städtebaulichen Vertrags getroffen. Der städtebauliche Vertrag ist im Baugesetzbuch geregelt.

Ein praktischer Fall, der zunächst für die neuen Länder konzipiert wurde, inzwischen aber auch im gesamten Bundesgebiet möglich ist, ist der Vorhaben- und Erschließungsplan. Bei der Satzung über den Vorhaben- und Erschließungsplan handelt es sich um ein Instrument, das

die Initiative zur Schaffung von Baurechten in die Hand des Investors legt und ihn verpflichtet, die Planungs- und Erschließungskosten zu tragen. Vertraglich wird oft eine Baupflicht vereinbart. Die Planungshoheit verbleibt jedoch in vollem Umfang bei der Gemeinde. Vorhaben- und Erschließungspläne eignen sich dazu, schnell und unkompliziert Wohnbauland zu schaffen, weil Verfahrensschritte des ansonsten aufzustellenden Bebauungsplanes abgekürzt werden und die Bebauung gesichert wird.

Kommunales Bodenmanagement

Kommunales Bodenmanagement gewinnt im Interessenausgleich zwischen Gemeinde, Investor oder privatem Bauinteressenten und ursprünglichem Eigentümer im Blick auf eine zügige Baulandbereitstellung und Bebauung der Grundstücke immer mehr an Bedeutung. Wichtige Instrumente für eine aktive Baulandmobilisierung sind dabei Baulandkataster und Baulandbörsen. **Baulandkataster** zielen darauf ab, betroffenen Bürgern, Grundstückseigentümern, Architekten, potentiellen Bauherren sowie Investoren Informationen über das ungenutzte innerstädtische Baulandpotential zu geben und auf die Möglichkeiten der Baulückenschließung hinzuweisen. Diese Auflistung der noch freien, aber bebaubaren Flächen ist ein erster Schritt zum Aufbau von kommunalen **Baulandbörsen**. Dieses Instrument wird definiert als Informations- und Beratungssystem zur Mobilisierung von baureifen, aber ungenutzten oder mindergenutzten Grundstücken auf der Grundlage räumlich wie inhaltlich umfassend ausgestalteter Baulandkataster, mit dem aktiv auf das Baulandmarktgeschehen eingewirkt wird. Dazu gehört:

- Festlegung der Grundstückseigentümer von Baulandreserven und Klärung ihrer Verwertungsinteressen (zum Beispiel Eigennutzung mit oder ohne Bauabsicht, Verkaufsbereitschaft und zugehörige Konditionen) einschließlich bestehender Hemmnisse und deren Ursachen.
- Umfassende Beratung der Grundstückseigentümer sowie eventueller Nutzer und Investoren über ihre Bau- und Verkaufs- oder Kauf- und Nutzungsmöglichkeiten einschließlich gewünschter Erarbeitung fallbezogener Problemlösungsvorschläge.
- Betreuung der bau- oder verkaufsbereiten Grundstückseigentümer bei der verfahrensmäßigen Abwicklung in der Nutzungszuführung ihrer Grundstücke (bei kommunaler Regie unter Koordination der verwaltungsinternen Zuständigkeiten).
- Hilfestellung bei möglichen Grundstückstransfers zwischen verkaufsbereiten Grundstückseigentümern und Baulandinteressenten oder Investoren (Mittlerfunktion).
- Bereitstellung von standardisierten Marktinformationen (Aufbau eines Marktinformationssystems zur Erhöhung oder Erzielung von Markttransparenz) zu räumlich oder sachlich bestimmten Immobilien- und Wohnungsmärkten.
- Informationen der Bevölkerung und der Wirtschaft über vorhandene Baulandreserven.

- Förderung der Kommunikation zwischen planender und vollziehender Fachverwaltung und interessierter, nach Bauland fragender Öffentlichkeit.

4.3.2 Förderung des Wohnungsneubaus

Die Wohnungsbauförderung versteht sich in der Bundesrepublik als eine öffentliche Aufgabe. Sie verwirklicht sich über einschlägige Bundesgesetze ebenso wie auch über die zielgerichteten, an die jeweils vorgefundene Wohnungsmarktsituation angepaßten Förderleistungen der Länder unter Beteiligung des Bundes.

Das System der öffentlichen Hilfen zur Verbesserung der Wohnungsversorgung breiter Schichten der Bevölkerung besteht aus einer Vielzahl unterschiedlicher Instrumente und Maßnahmen, die sich in das Gesamtsystem der sozialen Marktwirtschaft und die Grundsätze der Wohnungspolitik einordnen und den wohnungspolitischen Veränderungen und Anforderungen angepaßt werden.

In grober Systematik wird in Deutschland zwischen einer direkten und einer indirekten Wohnungsbauförderung unterschieden. Seit 1980 wurden mit Fördermitteln des sozialen Wohnungsbaus durchschnittlich etwa 25 Prozent der neuen Wohnungen gebaut. Anfangs der neunziger Jahre lag die Förderquote etwas unter diesem Durchschnittswert. Mitte der neunziger Jahre steigt sie wieder an. 1993 waren etwa 45 Prozent des direkt geförderten Wohnungsbaues selbstgenutzte Eigentümerwohnungen und rund 55 Prozent Mietwohnungen.

Sozialer Wohnungsbau in Deutschland 1980 - 1993

Tausend
120
100
80
60
40
20
0
1980 1981 1982 1983 1984 1985 1986 1987 1988 1989 1990 1991 1992 1993
Mietwohnungen
Eigentümerwohnungen

Seit Ende der 80er Jahre wieder starke Steigerung des sozialen Wohnungsbaus besonders bei Mietwohnungen

© BfLR 1994 Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 5; Bewilligungsstatistik

Für die direkte Wohnungsbauförderung setzten der Bund und die Länder 1993 für den sozialen Wohnungsbau etwa 23 Milliarden DM ein. In den neuen Ländern sind mit diesen Mitteln neben dem Neubau von Wohnungen auch Modernisierungen und Instandsetzungen im Wohnungsbestand möglich. Dieses Förderungsvolumen wird noch durch Mittel aus länderbezogenen Fördermaßnahmen ohne Bundesbeteiligung sowie Mitteln der Gemeinden ergänzt. Darüber hinaus unterstützt der Bund über Kreditverbilligungsprogramme der Kreditanstalt für Wiederaufbau besonders die umfassende Instandsetzung und Modernisierung von Wohnraum in den neuen Ländern. Die indirekte Wohnungs-

bauförderung erreichte 1993 ein Volumen von etwa 10,5 Milliarden DM.

Die direkte Wohnungsbauförderung

Bei der direkten Förderung werden Investitionsbeihilfen durch die Träger der Wohnungspolitik geleistet. Der Einsatz der Instrumente der direkten Förderung schlägt sich in einer Erhöhung der Ausgaben im Staatsbudget nieder. Über den direkten Weg der Wohnungsbauförderung nimmt der Staat diese öffentliche Aufgabe sehr intensiv wahr. Bundesgesetzliche Grundlage ist das Zweite Wohnungsbaugesetz. Gemäß § 1 haben Bund, Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände den Wohnungsbau unter besonderer Bevorzugung des Baues von Wohnungen, die nach Größe, Ausstattung und Miete oder Belastung für die breiten Schichten des Volkes bestimmt und geeignet sind, als vordringliche Aufgabe zu fördern.

Jede der Gebietskörperschaften - Bund, Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände - hat im Rahmen ihrer Zuständigkeiten an der Erfüllung dieser Aufgabe mitzuwirken. Die Aufgabenverteilung zwischen dem Bund und den Ländern ist nach den föderalistischen Staatsprinzipien der Bundesrepublik geregelt. Wegen der sehr unterschiedlichen Entwicklungen der regionalen Wohnungsmärkte in den Ländern wurden im Lauf der Zeit die Regelungskompetenzen zunehmend vom Bund auf die Länder verlagert. Alle Bundesländer haben über landeseigene Richtlinien, die sich an die Grundsätze des zweiten Wohnungsbaugesetzes anlehnen, die Förderung des Wohnungsbaus nach ihren regionalen Marktbedingungen und ländereigenen Spezifika ausgerichtet.

Die Finanzierung des sozialen Wohnungsbaus ist eine originäre Aufgabe der Länder, an der sich der Bund beteiligt. Die Landesförderung des Wohnungsbaus wird darüber hinaus häufig durch Zusatzleistungen der Gemeinden, besonders durch Grundstücksbereitstellungen als einer Form der Spitzenfinanzierung, ergänzt. Das betrifft vor allem Großstädte und Ballungsgebiete mit besonders hohen Wohnungsbaukosten, die dort im allgemeinen durch hohe Baulandpreise verursacht sind. Diese Spitzenfinanzierungen können entsprechend der bisherigen Förderpraxis bis zur Hälfte der Höhe der Bundes- und Landeswohnungsbauförderung erreichen.

Bei der direkten Förderung des Wohnungsbaus wird das jeweilige Bauprojekt gefördert. Die Investoren von Eigentums- und Mietwohnungen bekommen das Fördergeld objektbezogen. Subjektbezogene Hilfen (Zuwendungen an den Wohnungsnutzer) können ergänzend eingesetzt werden, zum Beispiel im Rahmen der einkommensorientierten Förderung. Die direkte Förderung zielt letztlich auf Haushalte mit geringen bis mittleren Einkommen, ob als Mieterhaushalt einer geförderten Wohnung oder als selbstnutzender Wohnungseigentümer. Geförderte Investoren gehen unter anderem längerfristige Verpflichtungen zwischen 10 und mehr als 30 Jahren ein. Sie verpflichten sich, die Wohnungen nur an Wohnungssuchende zu vermieten, die vorgeschriebene Einkommensgrenzen nicht überschreiten, und sie räumen zusätzlich den Kommunen häufig Belegungsrechte für diese Wohnungen ein.

Je nach Art der Förderung - ob als Hilfe bei den Herstellungskosten in der Bauphase über Baudarlehen und Zuschüsse oder als Darlehen oder Zuschüsse bei den laufenden Aufwendungen in der Nutzungsphase - haben sich in Deutschland auf der Grundlage der wohnungspolitischen Erfordernisse im wesentlichen drei Förderwege herausgebildet, die mit einer unterschiedlichen Förderintensität ausgestattet sind und länderspezifisch variieren können. Die höchste Förderungsintensität der Baukosten wird im sozialen Wohnungsbau im sogenannten ersten Förderweg erreicht.

Wegen zunehmender Finanzierungsprobleme öffentlicher Haushalte und des hohen Subventionsaufwandes für den sozialen Wohnungsbau treten Mitte der neunziger Jahre andere Förderungswege in den Vordergrund. Sie schaffen mit geringeren Fördermitteln mehr Wohnungen, die dann allerdings entsprechend kürzeren Bindungen unterliegen. Das kann unter anderem erreicht werden, indem die Wohnungsnutzer stärker an den Kosten des Wohnungsbaus beteiligt werden, zum Beispiel durch Annäherung der Miethöhen der geförderten Wohnungen an die Marktmieten und einkommensabhängige Gestaltung der Förderung.

Die indirekte Wohnungsbauförderung

Die indirekte Förderung des Wohnungsbaus setzt innerhalb des Staatsbudgets nicht auf der Ausgabenseite, sondern auf der Einnahmenseite durch Verzicht auf Steuereinnahmen an. Im wesentlichen sind die Einkommen-, Körperschaft- und Grundsteuern betroffen.

Nach dem vierzehnten Subventionsbericht des Deutschen Bundestages betrugen 1993 die Steuermindereinnahmen im Rahmen der indirekten Wohnungsbauförderung für Bund, Länder und Gemeinden insgesamt rund 9 Milliarden DM. In diese indirekte Wohnungsbauförderung eingeschlossen sind besonders die Wohneigentumsbildung, die Schaffung von Mietwohnungen mit Sozialbindung sowie neuer Mietwohnungen aus dem Bestand und für die neuen Länder und West-Berlin die Förderung des Mietwohnungsneubaus sowie die Modernisierung und Sanierung von Miet- und selbstgenutzten Wohnungen. Darüber hinaus wird der Wohnungsbau über die Sparförderung und Vermögensbildung vorrangig für den Erwerb von Wohneigentum durch breite Bevölkerungsschichten indirekt gefördert. 1993 betrugen die Steuermindereinnahmen in diesem Bereich rund 1,5 Milliarden DM. Insgesamt sind 1993 damit rund 10,5 Milliarden DM an Steuermindereinnahmen in die indirekte Wohnungsbauförderung eingeflossen.

Der beachtliche Umfang der indirekten Förderung durch Steuermindereinnahmen erklärt sich vor allem dadurch, daß im Unterschied zur direkten Wohnungsbauförderung auf diese Art der indirekten Förderung ein Rechtsanspruch besteht und damit weit mehr Bauherren erreicht werden als bei der direkten Förderung. In dem Volumen von 10,5 Milliarden DM indirekter Wohnungsbauförderung in 1993 sind insbesondere folgende steuerliche Regelungen, die nach dem Einkommensteuergesetz für den Mietwohnungsbau gelten, nicht enthalten: Investitionen in den Mietwohnungen sind neben einer erhöhten Abschreibungsmöglichkeit unter anderem auch deshalb besonders attraktiv, weil Verluste

aus der Vermietung und Verpachtung mit anderen steuerlichen Einkünften verrechnet werden können. Dadurch wirken im Wohnungsbau hohe Abschreibungssätze in den ersten Jahren nach der Fertigstellung von Wohngebäuden investitionsfördernd. Denn die üblicherweise in der Anfangsphase einer Immobilieninvestition entstehenden Unterdeckungen können durch die gewährten Steuervorteile je nach Einzelfall deutlich verringert werden.

Zusammengenommen verdeutlichen diese steuerlichen Instrumente, daß der Wohnungsbauförderung im politischen Bereich ein hoher Stellenwert zukommt.

4.3.3 Sicherung städtebaulicher Qualitäten im Wohnungsneubau

Der Wohnungsneubau der neunziger Jahre steht nicht nur vor quantitativen Herausforderungen, sondern hat sich auch der Aufgabe zu stellen, städtebauliche Qualitäten im Wohnungs- und Siedlungsbau zu sichern und weiterzuentwickeln. In der Öffentlichkeit bestehen Bedenken, daß angesichts der in großem Umfang notwendigen neuen Wohnungen die Fehler der Vergangenheit wiederholt werden und von erreichten Qualitätsstandards Abstriche gemacht werden, die den Gebrauchswert von Wohnungen und Wohngebieten nachhaltig verschlechtern.

Positive Beispiele für vorbildliche Siedlungsplanung in den vergangenen Jahren beweisen aber, daß guter Wohnungsbau auch bei größeren Wohnsiedlungen möglich ist. Allerdings beziehen sich diese Beispiele durchgängig auf kleinere Siedlungsprojekte unterhalb der Stadtteilgröße. Sie belegen auch die Schwierigkeiten, Erfahrungen mit umweltgerechten Anforderungen im Eigenheimsektor auf den Geschoßwohnungsbau zu übertragen. Sie verdeutlichen zugleich, daß kleinere Siedlungsprojekte sich stadträumlich besser integrieren lassen, daß die Akzeptanz in den bestehenden angrenzenden Gebieten günstiger ist, daß sie wegen kürzerer Planungsvorläufe schneller zum Abbau von Versorgungsengpässen beitragen und die Eingriffe in die natürlichen Kreisläufe moderater erfolgen können.

Geplante neue Großwohnsiedlungen

Stadt	Wohngebiet	geplante Wohnungen
Berlin	Blankenburg	19.000
Frankfurt	Riedberg	15.000
Berlin	Wasserstadt Spandau	12.700
Berlin	Buchholz	12.300
München	Freiham	9.400
Hannover	Kronsberg	6.000
München	Riem	6.000
Berlin	Buch	5.900
Berlin	Altglienicke	5.900
Berlin	Adlershof	5.500
Berlin	Rummelsburger Bucht	5.300
Potsdam	Bornstedter Feld	5.000
Berlin	Karow-Nord	5.000
Berlin	Biesdorf-Süd	5.000
Hamburg	Allermöhe II	5.000

Stand: Juli 1995

Die städtebauliche Debatte über die Zukunft des Baus neuer Großwohnsiedlungen in Deutschland wird dagegen von sehr wenigen bundesweit bekannten Wohnungsbauprojekten in bundesdeutschen Metropolen dominiert. Die Konzentration der Aufmerksamkeit auf wenige prominente Großprojekte verstellt den Blick auf die vielen kleineren Wohnungsbauprojekte mit hohen städtebaulichen Qualitäten. Doch gerade bei den kleineren Projekten wird auch in Zukunft der Schwerpunkt des Wohnungsbaus liegen.

Bezeichnenderweise wurden in den achtziger Jahren in den westdeutschen Städten kaum noch neue Stadtteile wie in Hamburg-Allermöhe gebaut. In den letzten Jahren der DDR sind dagegen noch zahlreiche sehr große Neubaugebiete in die Höhe gezogen worden. Eine Reihe von Großwohnsiedlungen in den neuen, aber auch in den alten Ländern sind noch nicht vollendet oder werden durch neue Planungen und Baumaßnahmen erweitert.

Hamburg-Allermöhe: Beispiel für eine neue Großwohnsiedlung

Das größte Neubaugebiet der achtziger Jahre in Hamburg liegt am Stadtrand auf bisher überwiegend landwirtschaftlich genutztem Gelände. Die unter anderem durch hohen Grundwasserspiegel bedingten Standortnachteile führten dazu, daß dieses Gebiet in der Vergangenheit von der Bebauung freigehalten wurde. Die Pläne der siebziger Jahre sahen einen gigantischen neuen Stadtteil für fast 80.000 Menschen vor. Dieses Vorhaben reduzierten die Stadtplaner angesichts bürgerschaftlicher Widerstände auf ein erheblich kleineres Gebiet mit langfristig angelegten Bauabschnitten. Die besondere Standortsituation wurde planerisch positiv interpretiert und als "Wohnen am Wasser" propagiert.

Die holländischen Vorbildern entlehnte Gestaltung der Siedlung mit einem differenzierten Kanalsystem und die funktionale Trennung von zentraler Fußgängerachse und zwei Haupterschließungsringen sowie die maximal viergeschossige Bebauung im mittleren Bereich sowie umfangreiche Einfamilienhausgebiete in den Randzonen führen zu einer für ein städtisches Wohngebiet geringen Verdichtung. Die sehr differenzierte und am regionalen Baustil orientierte Materialwahl und Gestaltung der Baukörper erhöhen in Verbindung mit den abwechslungreich gestalteten Wohnhöfen und großzügigen Grünzügen die Aufenthaltsqualität.

Dieser so erreichte Wohnwert wird erhöht durch die unmittelbare Nähe zu ausgedehnten Naturräumen mit hohem Freizeitwert. Zudem ist die Siedlung hervorragend an die Linien des Öffentlichen Personennahverkehrs angebunden sowie durch einen Autobahnanschluß auch für den motorisierten Personenverkehr gut erschlossen.

Der Flächenbedarf für neue Wohngebiete wird in Zukunft nur durch eine kombinierte Strategie der Ausweisung neuer Flächen und der Mobilisierung von Flächenreserven im Bestand befriedigt werden können. Neue Siedlungsschwerpunkte sind im stadtregionalen Kontext und in enger Verknüpfung mit dem öffentlichen regionalen Nahverkehrssystem zu entwickeln.

Viernheim: Beispiel für umweltschonende Stadterweiterung zur Schaffung von Wohnraum

Die Stadt Viernheim (40.000 Einwohner) verfolgt als Brundtland-Stadt die Zielsetzung des "behutsamen Umgangs mit den natürlichen Lebensgrundlagen" in einem Wohnungsneubauprojekt, das im Rahmen des Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus des Bundes gefördert wird. Hohe Nachfrage nach Wohnraum im Agglomerationsraum Rhein-Neckar, knappe Wohnbauflächen und hohe Umweltbelastungen durch unmittelbare Lage zu einem großen Autobahnkreuz bilden die Ausgangslage für das ökologisch ausgerichtete Neubaugebiet 'Am Schmittsberg' mit 350 Wohnungen.

Die Stadt hat eine Doppelstrategie zur Durchsetzung umweltschonender Anforderungen gewählt: Ein Bebauungsplan mit sehr weitgehenden Festsetzungen legt die verbindliche Grundlage für ein ökologisch orientiertes Siedlungsgebiet. Zur Absicherung werden darüber hinaus umfangreiche PR-Maßnahmen durchgeführt, denn der Erfolg eines solchen Projekts wird abhängig davon gesehen, daß die späteren Bewohner den gesetzten Anspruch an das Wohngebiet auch einlösen. Zu diesen Maßnahmen gehören gestufte Veranstaltungen mit den Nutzern - Erwerbern und Mietern - zum Beispiel im Rahmen von Volkshochschulkursen, aber auch 'volkstümlichen' Publikationen und allgemeinverständlichen Informationsblättern sowie einzelfallbezogener Bauherrenberatung. Schließlich wurde erkannt, daß die Investoren, Planer und nicht zuletzt auch die Handwerker 'vorsichtig' an eine ökologisch orientierte Planungsmentalität und Bauweise herangeführt werden müssen. So haben sich zum Beispiel Exkursionen zu 'gebauten' Beispielen ökologischer Projekte als Anregung bewährt, noch bestehende Vorurteile oder Skepsis abzubauen.

Die Erfahrungen belegen, daß weder Verordnungen von oben noch das Hoffen auf die wachsende Einsicht der Beteiligten alleine den behutsamen Umgang mit den natürlichen Lebensgrundlagen sichern helfen. Vielmehr ist eine Planungs-, Bau- und Wohnmentalität gefordert, die harte Instrumente und weiche Vorgaben geschickt kombiniert.

In Zukunft eröffnen sich in zunehmendem Maß durch die Umwidmung brachliegender Flächen interessante Möglichkeiten, größere Wohnbauprojekte in innerstädtischen Lagen zu planen und umzusetzen. Besonders die Folgen des Strukturwandels in der gewerblichen Wirtschaft, die Umwidmung zuvor militärisch genutzter Flächen und die Schließung vieler kleiner öffentlicher Einrichtungen, wie Krankenhäuser und Schulen, lassen für den Wohnungsbau ungewöhnliche Perspektiven an neuen Standorten erwarten. Ingesamt könnte der Wohnungsneubau auch zur Aufwertung brachliegender Stadtflächen beitragen.

Tübingen: Beispiel für die Umnutzung eines ehemaligen Militärareals

In innenstadtnaher Lage wird durch Umnutzung und Nachverdichtung eines ehemaligen Militärareals ein neuer Stadtteil entwickelt, der ergänzend zu den 3.000 Wohnungen eine Vielzahl von Arbeitsplätzen aufnehmen soll. Neben der angestrebten Nutzungsmischung wird der Stadtteil durch eine architektonische Mischung von erhaltenswerter Altbausubstanz und differenzierten Neubauprojekten geprägt sein. Von besonderer Bedeutung ist zum einen, daß die Umweltbelastung durch autofreie Zonen und ein quartierbezogenes Car-Sharing-System entlastet werden und der öffentliche Raum hohe Aufenthaltsqualitäten erhalten soll. Durch intensive Beteiligungsformen soll die Identität der zukünftigen und der anliegenden Bewohner gefördert werden. Dazu gehört auch die Unterstützung kultureller Aktivitäten und Angebote im Stadtteil.

Die Siedlungsprojekte der neunziger Jahre orientieren sich nicht an allgemeinen Leitbildern wie "gegliederte, aufgelockerte Stadt" oder "Urbanität durch Dichte". Vielmehr hat sich ein städtebaulicher Minimalkonsens herausgebildet, der eher durch Pragmatismus als durch abstrakte Visionen geprägt ist. Zu den diskutierten Prinzipien gehören ein behutsamer Umgang mit den natürlichen Lebensgrundlagen, eine wohnverträgliche Nutzungsmischung, überschaubare Nachbarschaften sowie nutzungsneutrale Raumangebote im Wohnungsbau.

In der räumlichen Integration stellt sich aber in der kommunalen Praxis die Frage nach der Standortverträglichkeit gerade größerer Neubaugebiete. Angesichts einer weiterhin hohen Nachfrage nach zusätzlichem Wohnraum ergeben sich selten alternative Standortmöglichkeiten. Viele Gemeinden gehen inzwischen zu einer Strategie der "Resteverwertung" über: Sie weisen Flächen aus, die bisher gemieden wurden, weil sie in irgendeiner Weise belastet sind. Dazu zählen nicht nur die Flächen mit ökologischen Altlasten früherer Nutzer, sondern auch Flächen in der Randlage zu einer Autobahn. Ausgewiesen werden zum Teil aber auch die unter Umweltgesichtspunkten sehr sensiblen Standorte an oder sogar in Landschaftschutzgebieten und Frischluftschneisen.

Die unterschiedlichen Standorte verlangen nach vielfältigen städtebaulichen Konzepten, die eine standortgerechte Gestaltung neuer Wohngebiete sicherstellen können. Eine Antwort auf die Frage, ob Weiterbau, Nachverdichtung oder Erweiterung bestehender Wohnsiedlungen zu bevorzugen ist oder der Bau eigenständiger neuer Siedlungseinheiten notwendig oder angemessen ist, kann nicht generell gegeben werden. Solche Entscheidungen können nur in Kenntnis der jeweils örtlichen Bedingungen erfolgen. Das Baugesetzbuch gibt den Kommunen einen generellen Rahmen, besonders für die Regelung der Planungsverfahren, vor. Die Standortwahl und die städtebauliche Konzeption liegt in der Verantwortung der kommunalen Planungshoheit.

4.3.4 Sicherung des Wohnungsbestandes in den neuen Ländern

Mit der deutsch-deutschen Vereinigung wurde offenbar, daß auch die Wohnungswirtschaft im Osten Deutschlands dringend umgestellt werden muß. Es bestand von Beginn an eine hohe Übereinstimmung, daß

- die Rentabilität der Wohnungswirtschaft hergestellt werden muß (Mietenpolitik, Kreditfinanzierung),
- nur die Mobilisierung von Eigenmitteln der Bürger und ein Anstieg des privaten Anteils am Wohnungsbestand

die notwendigen enormen Finanzmittel zur Instandsetzung und Modernisierung der Gebäude freisetzen können,

- Mietsteigerungen auf das Mietenniveau von Westdeutschland angesichts der Einkommenssituation der Bürger der ehemaligen DDR sozialpolitisch kaum tragbar sind.

Der Beginn der Umstellung der Wohnungswirtschaft von der Plan- auf die Marktwirtschaft

Der Einigungsvertrag zwischen den beiden deutschen Staaten von 1990 sieht die Einführung einer sozialen Marktwirtschaft vor. Übergangsfristen und rechtliche Festlegungen sollen diesen Prozeß sozialverträglich gestalten.

Mit dem Einigungsvertrag wurden die volkseigenen Wohnungsbestände auf die Kommunen übertragen. "Volkseigen" waren rund drei Millionen Wohnungen, 41 Prozent des gesamten Bestandes. Städte und Gemeinden haben in vielen Fällen kommunale Wohnungsunternehmen gegründet. Mit der Übertragung der Wohnungen gingen in der Regel auch die aus der Zeit der DDR stammenden Schulden auf die neugegründeten kommunalen Wohnungsunternehmen über. Die Wohnungsbestände der Wohnungsgenossenschaften sind einschließlich der Altschulden bei diesen verblieben.

Weiter wurde festgeschrieben, daß die ehemals staatlich festgelegten Mieten in ein marktorientiertes Vergleichsmietensystem überführt werden sollen: Wohnungsmieten dürfen sich nur im ortsüblichen Rahmen bewegen. Dazu wurde die Bundesregierung ermächtigt, mittels Rechtsverordnungen die höchstzulässige Miete unter Berücksichtigung der Einkommensentwicklung festzulegen.

Schließlich betonte der Einigungsvertrag den Vorrang "Rückgabe vor Entschädigung" bei dem zu DDR-Zeiten enteigneten Besitz.

Den Beginn des Übergangsprozesses markiert auch die Übernahme des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB) im Bereich Mietrecht, in dem zum Schutz der mit diesen Vorschriften nicht vertrauten Bürger der früheren DDR zusätzliche Übergangsfristen festgelegt wurden - beispielsweise der Schutz vor Eigenbedarfskündigung. Zugleich wurde damit die Möglichkeit der Umlegung der Kosten von Modernisierungsmaßnahmen bis zu elf Prozent der Aufwendungen auf die Jahresmiete eingeräumt. Das kann bei einem hohen Modernisierungsbedarf starken Einfluß auf die Miethöhe haben.

Sicherung des Übergangs der Wohnungswirtschaft von der Plan- zur Marktwirtschaft

Die Bundesregierung hat 1991 und 1993 mit zwei Rechtsverordnungen die Grundmieten in den neuen Ländern stark angehoben. Daneben wurde die Umlagefähigkeit aller Betriebskosten auf die Miete festgelegt. Dadurch stiegen die Warmmieten von etwa 1,30 DM pro Quadratmeter Wohnfläche auf durchschnittlich 7,30 bis 7,50 DM pro Quadratmeter. Auch wenn die Mietbelastung damit angestiegen ist, verfügen die Mieterhaushalte über erheblich höhere Resteinkommen (Einkommen abzüglich Wohnkosten) als vor dem ersten Mietanhebungsschritt im Jahr 1991. Denn ihre Einkommensteigerungen sind im Durchschnitt höher ausgefallen als die Mieterhöhungen. Mieter mit niedrigen Einkommen werden durch ein speziell für die neuen Länder eingeführtes Sonderwohngeld finanziell stark entlastet. Die durchschnittliche Mietbelastung lag 1993 unter Berücksichtigung des Wohngeldes mit 18,6 Prozent (Bruttowarmmiete am Haushaltsnettoeinkommen) weiterhin unter den Werten Westdeutschlands.

Die beim Übergang des Wohnungsbestandes auf die Kommunen gemeinsam mit dem Vermögen übergegangenen Schulden wurden zum Streitpunkt zwischen Bund, Ländern, Gemeinden und Wohnungsunternehmen und blockierten zunächst wichtige Impulse: Die Mieteinnahmen deckten in vielen Fällen die Verpflichtungen für die Zinsen und die Tilgungsraten der Altschulden nicht. Allerdings bestand bis zum 31.12.1993 ein Zahlungsmoratorium zwischen Gläubigerbanken und Kreditnehmern. Für den Zeitraum 01.01.1994 bis 30.06.1995 werden die Zinsverpflichtungen der Wohnungsunternehmen, die einen Antrag auf Zinshilfe nach dem Altschuldenhilfe-Gesetz gestellt haben, vollständig zu Lasten von Bund und neuen Ländern übernommen.

Mit dem Altschuldenhilfegesetz wurde den Wohnungsunternehmen ferner eine Teilentlastung angeboten, wobei der Bund Verbindlichkeiten in Höhe von 31 Milliarden DM übernimmt. Die Altschulden werden auf 150 DM je Quadratmeter Wohnfläche gekappt. Im Gegenzug müssen sich die Wohnungsunternehmen allerdings verpflichten, 15 Prozent des jeweiligen Wohnungsbestandes vorrangig an die Mieter zu verkaufen. Damit kam der Bund einerseits dem Wunsch vieler Mieter nach Bildung von Eigentum entgegen. Andererseits verbessern die Verkaufserlöse die Wirtschaftlichkeit der Wohnungsunternehmen.

Förderung der Wohnraum-Modernisierung in den neuen Ländern im KfW-Wohnraum-Modernisierungsprogramm

Kreditzusagen nach Verwendungszwecken seit 1990	Anzahl	in %	Mio DM	in %
Energieeinsparung	269.222	60,3	12.101	38,1
Instandsetzung	130.611	29,3	14.385	45,3
Gebrauchswertverbesserung	31.147	7,0	3.107	9,8
Dachgeschoßausbau	6.557	1,5	839	2,6
Wohnwertverbesserung	3.790	0,8	321	1,0
Umwandlung von Räumen	2.243	0,5	207	0,6
Erweiterung	1.976	0,4	159	0,5
Sonstige bzw.ohne Angabe	803	0,2	657	2,1
insgesamt	446.349	100,0	31.776	100,0

Das **Wohnraum-Modernisierungsprogramm** der Kreditanstalt für Wiederaufbau fördert seit 1990 mit einem Programmvolumen von 60 Mrd DM über zinsverbilligte Darlehen die Modernisierung und Instandsetzung von Wohnraum in den neuen Ländern. Bis Ende September 1994 konnten ca. 31,8 Mrd DM an zinsverbilligten Krediten zugesagt werden, die überwiegend auf Maßnahmen zur Energieeinsparung und zur Instandsetzung der Wohnbausubstanz entfallen.

Wohnungsprivatisierung ist ein wirkungsvolles Mittel, um privates Kapital im Wohnungssektor zu binden und die Eigentumsquote zu erhöhen. Der Erwerb von Wohnungen durch Mieter wurde bis Ende 1994 mit einem Zuschuß des Bundes gefördert, der für eine vierköpfige Familie zum Beispiel 10.000 DM betrug.

Um den aufgelaufenen Stau an notwendigen Modernisierungen und Instandhaltungen abzubauen, genügen allerdings diese Verkaufserlöse nicht. Auch die bisherigen Mieterhöhungen reichen dazu nicht aus. Nach Expertisen von 1993 muß auf der Preisbasis von 1991 mit insgesamt etwa 400 Milliarden DM Kosten für Instandsetzung und Modernisierung gerechnet werden. Das bedeutet rund 57.000 DM je Wohnung. Es wurde deshalb ein umfangreiches Paket zur Förderung von Instandsetzung und Modernisierung beschlossen, zu dem steuerliche Abschreibungsvergünstigungen ebenso gehören wie die direkte Förderung über zinsverbilligte Kredite der Kreditanstalt für Wiederaufbau und Zuschüsse aus Bund-/Länderprogrammen.

Weil bei drei von vier Altbaumietwohnungen Ansprüche von Alteigentümern auf Rückgabe gestellt wurden, erwies sich die Klärung der Eigentümersituation als langwieriges Unterfangen. Hinzu kamen Personalmangel in den ostdeutschen Verwaltungen, komplizierte Eigentumsverhältnisse und versäumte Grundbucheintragungen. Mit einem Investitionsvorranggesetz hat der Bund auf diese Schwierigkeiten reagiert. Es räumt der "Investition vor Rückgabe" den Vorrang ein. Damit bevorzugt es in seiner Wirkung diejenigen Alteigentümer, die in ihr Alteigentum investieren wollen.

Erste Ergebnisse des Umstellungsprozesses

Die wirtschaftliche Umstellung und technische Erneuerung des Wohnungsbestandes in den neuen Ländern ist bei weitem noch nicht abgeschlossen. Es zeigen sich jedoch schon erste Ergebnisse. Für 1992 sind im Bestand der älteren Geschoßwohnungen (bis Baujahr 1968) bei 4,2 Prozent der Wohnungen Eigentumsveränderungen festzustellen. Diese Quote steigt bei privaten Eigentümern auf 15,6 Prozent. Konkrete Prozesse sind dabei im wesentlichen Kauf, Rückübertragung und Aufhebung staatlicher Verwaltung. Daneben ist durch das Einräumen eines Investitionsvorranges bei 1,8 Prozent der kommunalen Wohnungen eine eigentümerrechtliche Grundlage für zukünftige Investitionsentscheidungen geschaffen worden. Instandsetzungs- und Modernisierungsmaßnahmen wurden bis Ende 1994 bereits in 3,0 Millionen Wohnungen gefördert. Auch dabei haben Wohnungen mit privaten Eigentümern deutlich höhere Anteile. Konkrete Arbeiten sind in der Regel die Instandsetzung von Dach und Fassade sowie Wärmedämmung und die Modernisierung von Heizung und Fenstern.

Während gerade im Altbaubestand bei Privateigentümern rasch Investitionen zu verzeichnen sind, bedarf es bei den etwa 2,2 Millionen industriell errichteten Wohnungen in Großsiedlungen erheblicher staatlicher Interventionen, um die notwendigen Sanierungen zu erledigen. Die Analyse des bautechnischen Zustandes zeigt, daß etwa in der Hälfte aller Wohnungen die Schäden in den nächsten 15 Jahren behoben werden müssen. In den ersten Jahren nach der Vereinigung (1990 bis 1992) war das Instandsetzungs- und Modernisierungstempo grundsätzlich zu gering. Mit dem Start des speziellen Programms der Kreditanstalt für Wiederaufbau für industriell gefertigte Wohnungen im September 1993 konnte jedoch das Sanierungstempo erheblich verstärkt werden. Bis Ende 1994 wurden Sanierungen in rund 550.000 Wohnungen gefördert.

Die zunächst geringen Bestandsinvestitionen waren auf mehrere Ursachen zurückzuführen: Die Wohnungsunternehmen waren durch Umstrukturierungen und organisatorischen Neuaufbau nicht in der Lage, Sanierungen rasch einzuleiten. Daneben waren die finanziellen Unwägbarkeiten zum damaligen Zeitpunkt (Altverbindlichkeiten) ausschlaggebend für eine geringe Investitionsneigung. Mit der Regelung der Altschuldenfrage sowie den erhöhten Grundmieten sind zumindest finanzielle Spielräume entstanden, die eine verstärkte Sanierung ermöglichen. Die kommunalen und genossenschaftlichen Wohnungsunternehmen haben 1993 weitaus häufiger Sanierungsmaßnahmen getätigt als in den Jahren davor. Sie haben 1993 ihre Investitionen für Modernisierung mit annähernd fünf Milliarden DM gegenüber dem Vorjahr verdoppelt.

4.3.5 Soziale Absicherung des Wohnens

Die Wohnungsversorgung in Deutschland gründet sich auf die "Soziale Wohnungsmarktwirtschaft". Dieser Begriff nennt die beiden Eckpunkte der staatlichen Wohnungspolitik in Deutschland. Ganz allgemein formuliert: Das Wohnen wird über eine gezielte Subventionierung von Wohnungen, über Preisbindungen und Preisbegrenzungen von Wohnungen, über wohnungsbezogene Transferzahlungen an bestimmte Bewohnergruppen, über den Mieterschutz im Mietrecht sowie durch die Ordnung und den Schutz von Nutzungen im Bau- und Planungsrecht sozial abgesichert. Zu den wichtigsten Kriterien, nach denen die Instrumente zur sozialen Absicherung des Wohnens eingesetzt werden, gehören die Haushaltsgröße, vor allem die Zahl der Kinder, sowie die Einkommenssituation. Haushalte mit Alleinerziehenden oder behinderten Haushaltsmitgliedern erhalten zusätzliche Vergünstigungen innerhalb der bestehenden Instrumente.

Wohngeld

Eines der wichtigsten Instrumente sozialer Absicherung des Wohnens ist das Wohngeld. Es wird Mieterhaushalten als Mietzuschuß abhängig von der Haushaltsgröße, dem Haushaltseinkommen und der Belastung durch die Wohnkosten gezahlt (Subjektförderung). Für Haushalte, die Eigentum bilden, wird Wohngeld als Lastenzuschuß gezahlt, um die Belastungen aus Kreditrückzahlung und laufenden Kosten zu mindern. Wenn die entsprechenden Konstellationen vorliegen, besteht ein Rechtsanspruch auf die Zahlung von Wohngeld.

Die Bedeutung des Wohngelds ist in Ost- und Westdeutschland unterschiedlich: Während 1992 in den alten Ländern rund sechs Prozent der Haushalte Wohngeld bezogen haben, waren es in den neuen Ländern - auch wegen der günstigeren Voraussetzungen für den Bezug von Wohngeld - rund 30 Prozent. Dort wäre ohne Wohngeld der notwendige Übergang des Wohnungswesen aus der Planwirtschaft zur

sozialen Marktwirtschaft nicht sozial verantwortbar zu bewerkstelligen gewesen, weil die Mietbelastungen der Haushalte zum Teil stark angestiegen sind. Durch das Wohngeld wird in den alten Ländern die selbst zu tragende Miete um ungefähr ein Viertel (Bruttokaltmiete) und in den neuen Ländern um rund ein Drittel (Bruttowarmmiete) abgesenkt. 1992 haben der Bund mit 3,7 Milliarden DM und die Länder mit 3,1 Milliarden DM insgesamt 6,8 Milliarden DM an Wohngeld bezahlt.

Sozialer Wohnungsbau

Die Objektförderung auf der Grundlage des zuletzt 1994 geänderten zweiten Wohnungsbaugesetzes enthält ebenfalls soziale Komponenten. Zum einen sind es Belegungsbindungen, die den zielgruppenspezifischen Zugang zu den Wohnungen regeln, zum anderen Mietpreisbindungen, die den Wohnraum verbilligen. Besonders in der Wiederaufbauphase in den fünfziger Jahren und den Stadterweiterungen der sechziger und siebziger Jahre war die Förderung des sozialen Wohnungsbaus ein bundesweiter Schwerpunkt. Die Sozialwohnungen sind besonders für einkommensschwächere Haushalte in den Ballungsräumen Westdeutschlands mit ihrem hohem Mietniveau wichtig. Ein großer Teil dieser Wohnungen ist auch mit Belegungsrechten versehen und wird über die kommunalen Wohnungsämter an Haushalte nach sozialen Dringlichkeitskriterien vergeben.

Wohnungsbaugenossenschaften

Aus reformorientierten Bewegungen entstanden, sind die Genossenschaften inzwischen vielfach "normale" Wohnungsunternehmen geworden, die aber nach wie vor preiswerte Wohnungen bereitstellen und ihren Mitgliedern ein hohes Maß an sozialer Absicherung bieten. Wesentliches Merkmal ist das Prinzip der Selbsthilfe. Die Genossenschafter senken durch ihre finanzielle Beteiligung und Eigenleistung beim Wohnungsbau die Kosten und bilden genossenschaftliches Eigentum.

Mitte der neunziger Jahre gibt es in Deutschland etwa 2.000 Wohnungsgenossenschaften mit drei Millionen Genossenschaftsmitgliedern. Die etwa 2,1 Millionen Genossenschaftswohnungen befinden sich etwa zu gleichen Teilen in West- und Ostdeutschland. Über 80 Prozent der Genossenschaftswohnungen in Deutschland wurden nach dem Zweiten Weltkrieg gebaut. Die Genossenschaften sind in Ostdeutschland relativ stärker vertreten. Das hängt mit der Gründung zahlreicher Arbeiter-Wohnungsbaugenossenschaften (AWG) in der DDR zusammen. Bei ihnen wurde der Wohnungsbau für die Beschäftigten der Industriebetriebe konzentriert. Die meisten dieser Wohnungsgenossenschaften in den neuen Ländern sind inzwischen "normale" Wohnungsunternehmen unter dem Dach des Gesamtverbands der Wohnungswirtschaft (GdW).

Mietrecht

Sichere und bezahlbare Wohnungen für alle Menschen werden auch gesichert durch ein soziales Mietrecht. Mieterschutz ist deshalb ein Gebot des sozialen Rechtsstaates. Er beruht vor allem auf dem Grundsatz, daß auch die gemietete Wohnung für jedermann Mittelpunkt seiner privaten Existenz ist. Der einzelne ist auf ihren Gebrauch zur Befriedigung elementarer Lebensbedürfnisse sowie zur Freiheitssicherung und Entfaltung seiner Persönlchkeit angewiesen.

Miterschutz ist in erster Linie Bestandsschutz, daß heißt der vertragstreue Mieter ist geschützt vor grundloser und willkürlicher Kündigung. Nur in Ausnahmefällen, zum Beispiel Eigenbedarf oder Hinderung angemessener wirtschaftlicher Verwertung, vertragswidriges Verhalten des Mieters, kann der Vermieter das Mietverhältnis kündigen. Korrespondierend hierzu ist die Änderungskündigung, also die Kündigung zum Zwecke der Durchsetzung einer Mieterhöhung, unzulässig.

Grundsätzlich gilt, daß Wohnungen nicht zum Zwecke einer Mieterhöhung gekündigt werden dürfen. Mietpreise können nur bis zur Höhe der ortsüblichen Miete für vergleichbare Wohnungen verlangt und nur in begrenztem Umfang (maximal 20 oder 30 Prozent Erhöhung innerhalb von drei Jahren) erhöht werden. Bei den Mietpreisen sind die privaten Vermieter an örtliche Mietspiegel gebunden, die das Preisniveau am Mietwohnungsmarkt mit seinen Unterschieden aufzeigen (Vergleichsmietensystem). Willkürliche Kündigungen sind ausgeschlossen. Mieter haben das Recht, bei Schäden deren Reparatur oder eine entsprechende Mietminderung einzufordern. Wohnungen und Wohnhäuser müssen grundsätzlich vom Vermieter ordnungsgemäß instandgehalten werden, ohne daß die Mieter dafür bezahlen müssen. Diese Regelungen schützen Mieter vor sozialen Härten. Mietervereine, also Selbsthilfeorganisationen, bieten flächendeckend Hilfestellung bei dem Durchsetzen von Mieterrechten, bei der Vertretung der Interessen der Mieter in der Wohnungs- und Mietenpolitik und garantieren die Information und Aufklärung über Mieterrechte

Städtebaurecht

Auch im städtebaulichen Bereich sind soziale Sicherungsfunktionen notwendig. Die Wohnfunktion kann bei Nutzungskonflikten ebenso gefährdet sein wie bei veränderten Bodenpreisen. Es ist deshalb verständlich, daß die soziale Absicherung des Wohnens auf verschiedene Weise in das Baugesetzbuch integriert ist. Das Planungsrecht beinhaltet so zum Beispiel Elemente der Bürgerinformation und Beteiligung. Am weitesten entwickelt ist die Beteiligung der Bewohner bei der Stadtsanierung. Auch die Bewohner von Quartieren mit geringem Sozialprestige und vorherrschend geringem Einkommen ("Arme-Leute-Gebiete") sind den Umwidmungen von Wohnnutzung nicht schutzlos ausgesetzt. Die Wohnfunktion genießt in der Regel bei städtebaulichen Planungen einen gewissen Bestandsschutz. Ein weiteres wichtiges Instrument im städtebaulichen Bereich sind die Satzungen nach dem Baugesetzbuch. Vor allem die Erhaltungssatzungen beschränken die baulichen Veränderungen und Nutzungsänderungen von Grundstücken und Gebäuden auf das unbedingt notwendige Maß im Interesse eines Erhalts einer wirtschaftlich meist schwächeren, im Wohngebiet ansässigen Bevölkerung.

Kommunale Aktivitäten

Die staatlichen Instrumente von Bund und Ländern werden ergänzt durch kommunale Aktivitäten. Neben der Woh-

nungsaufsicht, die über die rechtmäßige Nutzung der Wohnungen wacht, können die Gemeinden Wohnungen, an denen sie ein Belegungsrecht haben, zur Versorgung von bestimmten Bevölkerungsgruppen nutzen. Meist besitzen die Städte auch eigene Wohnungsunternehmen, die an die kommunalen wohnungspolitischen Ziele gebunden sind. Die Gemeinden sind an die Bundes- und Ländergesetzgebung gebunden, haben aber immer noch einen eigenen Gestaltungsspielraum, so zum Beispiel bei der Entwicklung von Kriterienkatalogen sozialer Gesichtspunkte, nach denen die Vergabe von belegungsgebundenen Wohnungen geschieht.

Der belegungsgebundene Wohnungsbestand nimmt allerdings tendenziell ab, weil die für Sozialwohnungen geleisteten öffentlichen Finanzhilfen mit der Zeit von den Eigentümern zurückgezahlt werden und damit der Status der belegungs- und preisgebundenen Sozialwohnung entfällt. Trotzdem müssen auch auf dem "freien" Markt weiterhin zahlreiche Wohnungen mit günstigem Mietpreis und ohne abschreckende Zugangsvoraussetzungen vorhanden sein, damit sich nicht nur ökonomisch stärkere Gruppen am Wohnungsmarkt versorgen können.

Deutschland befindet sich - unabhängig von der besonderen Situation des Wohnungswesens nach der Wiedervereinigung - in einer Phase zwischen einer weiterhin vorhandenen und stabilen sozialen Absicherung des Wohnens durch staatliche Interventionen und einer Deregulierung von Teilen des Systems "Wohnungswesen". Das betrifft vor allem den durch staatliche Maßnahmen beschleunigten Verlust an Miet- und Belegungsbindungen bei Sozialwohnungen. Die Sozialwohnungen werden in den freien Markt überführt und stehen den Gemeinden nicht mehr zur Vergabe nach sozialen Dringlichkeitskriterien zur Verfügung.

Die Zahl der Menschen, die keine Wohnung auf dem Markt finden, übersteigt deshalb zunehmend die Zahl der Wohnungen, die Gemeinden dieser Gruppe vermitteln können. Überspitzt könnte man formulieren: Das Wohnen wird sozial abgesichert, aber der Weg zur Wohnung stellt für viele Menschen eine schwer überwindliche Hürde dar, die im extremsten Fall in die Obdachlosigkeit führt.

4.4 Zukunftsfähige Weiterentwicklung der städtischen Infrastruktur

Die Sicherung und Verbesserung der städtischen Infrastruktur in Deutschland setzt an zwei Problemen an und verfolgt zwei Ziele: Zum einen geht es darum, noch bestehende größere regionale Versorgungsunterschiede, vor allem zwischen West und Ost, abzubauen und das bestehende Versorgungsniveau auch in Zeiten starken sozialen Wandels und eingeschränkter finanzieller Möglichkeiten der öffentlichen Hand zu sichern. Das gilt vor allem für den Bereich der sozialen Infrastruktur. Zum anderen geht es darum, die technische Infrastruktur der Versorgung und Entsorgung einschließlich der Verkehrseinrichtungen instandzuhalten und zu erneuern mit dem Ziel, die Umweltbilanz der Städte zu verbessern und damit die natürlichen Lebensgrundlagen zu erhalten.

4.4.1 Stadtverträgliche Verkehrspolitik

Bei der hohen Straßennetzdichte in Deutschland zeigt sich immer deutlicher, daß die ausschließlich verkehrstechnischen Ansätze keine umwelt- und städtebaulich verträglichen Lösungen von Verkehrsproblemen mehr gewährleisten. Die Städte wollen ihre mit den steigenden Auto-Zahlen gewachsenen Verkehrs- und Umweltprobleme anders als mit dem Neubau oder Ausbau von Straßen lösen. Denn dies hat sich in den vergangenen Jahrzehnten als kontraproduktiv erwiesen. In den neunziger Jahren geht es darum, den Verkehr nach Art und Umfang an die Städte, ihre Straßen und Plätze und die Bedürfnisse der dort lebenden und arbeitenden Menschen anzupassen - und nicht umgekehrt.

Damit die Städte auch weiterhin ihre Funktion als Wirtschafts-, Handels-, Kulturzentren und vor allem als Orte des Wohnens erfüllen können, sind Maßnahmen erforderlich, die den vermeidbaren Verkehr in den Städten möglichst reduzieren und den nicht vermeidbaren Verkehr möglichst umweltverträglich abwickeln. Im folgenden werden einige wichtige Einzelkomponenten einer solchermaßen umweltverträglichen Stadtverkehrspolitik vorgestellt.

Neue Straßenbaurichtlinien und Empfehlungen geben zum Beispiel den Gemeinden heute einen wesentlich größeren Spielraum, wie sie Straßenquerschnitte dimensionieren und gestalten können. Die Richtlinien und Empfehlungen ermöglichen es, die Autos im Straßenverkehr zu "bremsen". Wichtigstes Ziel einer neuen Richtlinie speziell für städtische Hauptverkehrsstraßen ist dabei die städtebauliche Integration dieser Hauptproblemstraßen. Das heißt unter anderem, daß Nutzungsansprüche der umliegenden und angrenzenden Wohnungen, Geschäfte und Arbeitsstätten wiederhergestellt werden. Der viele Jahre geltende Vorrang für das Auto ist vorbei.

Die flächenhafte Verkehrsberuhigung ist ein wesentliches Grundprinzip der neuen Generation von Richtlinien und Empfehlungen zur stadt- und nutzungsverträglichen Neuordnung des Stadtverkehrs. Dazu gehören bauliche und infrastrukturelle, aber auch verkehrsregelnde und organisatorische Vorleistungen. Nach den Erfahrungen eines großen bundesweiten Modellversuchs kann die flächenhafte Verkehrsberuhigung die städtebauliche Situation, die Verkehrsverhältnisse und auch die Umweltqualität in den Städten verbessern.

Buxtehude: Beispiel für flächenhafte Verkehrsberuhigung

Welche Erfolge mit solchen Konzepten möglich sind, zeigt das Beispiel Buxtehude aus dem Modellvorhaben "Flächenhafte Verkehrsberuhigung" des BMBau. Das Maßnahmenkonzept basiert im wesentlichen auf der flächendeckenden Einführung von Tempo 30, ergänzt durch relativ wenige verkehrsregelnde und bauliche Maßnahmen. Diese sind so angelegt, daß sie in ihrer Abfolge und in ihrem Zusammenwirken eine gleichmäßige Fahrweise und einen langsameren Verkehrsablauf erzeugen. Dadurch hat sich auch die Lärm- und Abgasbelastung deutlich reduziert und so die Umwelt- und Wohnqualität wesentlich verbessert. Ein generell wichtiges Ergebnis des Modellvorhabens ist darin zu sehen, daß die durch flächenhafte Verkehrsberuhigung bewirkte Wohn-

umfeldverbesserung und städtebauliche Aufwertung die Wohnzufriedenheit erhöht und lokale Identität fördert. Die Gebiete gewinnen dadurch gegenüber dem übrigen Stadtgebiet deutlich an Attraktivität gerade auch für verkehrliche Aktivitäten. Insgesamt führt dies zu einem geänderten verkehrlichen Nutzungsverhalten. Die Bevölkerung orientiert sich wieder stärker auf den Nahbereich, es kommt quasi zur Wiederentdeckung der "Nähe".

Die flächenhafte Verkehrsberuhigung ist dann besonders wirksam, wenn sie in übergreifende Konzepte zur städtischen Gesamtverkehrsplanung integriert ist. Bestandteile eines solchen Konzepts sind neben der Verkehrsberuhigung, die auch die Hauptverkehrsstraßen einbeziehen muß, eine systematische Förderung des Öffentlichen Personennahverkehrs, zum Beispiel durch zusätzliche Linien, ein attraktives Tarifsystem und eine offensive Öffentlichkeitsarbeit. Weiter gehören dazu die Schaffung eines dichten, stadtweiten Radverkehrsnetzes, einschließlich ausreichender Abstellplätze für die Fahrräder. Wichtig ist schließlich eine umfassende Parkraumbewirtschaftung, die sich als ein entscheidendes Instrument zur Steuerung des innerstädtischen Straßenverkehrs erwiesen hat.

Vor allem die **Förderung des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV)** hat in den letzten Jahren stark an Bedeutung gewonnen. Verstärkt werden auch Mittel des kommunalen Straßenbaus zur Förderung des Umweltverbundes eingesetzt. Auch in kleineren und mittleren Städten, die bislang wegen vermeintlich zu geringer Nachfragepotentiale als nicht geeignet für einen effektiven ÖPNV galten und deshalb auch kaum Fördermittel erhalten konnten, wird zunehmend der ÖPNV ausgebaut. Die Einrichtung von Stadtbussystemen in Bad Salzuflen, Radolfzell und in anderen Mittelzentren zeigt, daß auch in kleineren Städten mit relativ geringem Aufwand große Erfolge zu erzielen sind und die Lebensbedingungen nicht nur für Menschen ohne Pkw-Besitz wesentlich verbessert werden können.

Region Karlsruhe: Beispiel für gelungene ÖPNV-Politik

Als Beispiel für eine gelungene ÖPNV-Politik wird neben anderen häufig die Region Karlsruhe genannt. Sie zeichnet sich aus durch eine Stadtbahnanbindung des Umlandes an die Innenstadt des Oberzentrums unter Nutzung von Schienenstrecken der Deutschen Bahn. Hierdurch werden neue umsteigefreie Verbindungen geschaffen, die in den Umlandzentren teilweise sogar noch Binnenverkehrsfunktionen übernehmen, indem eine große Zahl zusätzlicher Haltepunkte geschaffen wurde. Seit 1980 wurden so das Streckennetz von 75 auf 135 Kilometer erweitert und enorme Zuwächse bei der Zahl der Fahrgäste erzielt. Auf der neuesten Verbindung von Bretten nach Karlsruhe wurden von der DB im stündlich verkehrenden Zug etwa 2.000 Kunden täglich gezählt. Diese Zahl hat sich bis heute nicht geändert - auf der gleichen Strecke gewann die Stadtbahn aber täglich über 10.000 neue Kunden.

Allerdings steht eine umfassende, über die verkehrlichen Wirkungen auf einzelnen Relationen hinausgehende Untersuchung der regionalen Wirkungen noch aus. Beispiele für offene Fragen sind: Die Entwicklung der Kfz-Verfügbarkeit, die Verwendung der durch Umsteiger auf den öffentlichen Verkehr "freigewordenenen" Pkw durch andere Haushaltsmitglieder im Umland oder die Entwicklung des Einzelhandels in den Umlandgemeinden nach verbesserter Erreichbarkeit des Oberzentrums. Festzustellen ist, daß eine Verringerung des Kfz-Verkehrs von und nach Karlsruhe kaum auftrat. Durch die wieder ungehindert mögliche Zufahrt ins Zentrum wurde der Verlagerungseffekt zur Stadtbahn von der offensichtlich vorhandenen latenten Nachfrage anderer Autofahrer aufgehoben.

Auch eine noch so nachdrückliche ÖPNV-Politik trägt aber nicht notwendigerweise zur Erreichung von Zielen wie einer Reduzierung von Umweltbelastungen oder einer Verbesserung der Standortqualität für die Wirtschaft bei. Sie muß deshalb flankiert werden von Maßnahmen, die dem nichtmotorisierten Verkehr stärkeren Vorrang einräumen.

Eine immer dringlichere Aufgabe ist die **stadt- und umweltverträgliche Abwicklung des notwendigen städtischen Wirtschaftsverkehrs**. Kooperationslösungen - zum Beispiel Citylogistik - sind hier ein denkbarer Ausweg. Ziele sind die Bündelung von Lieferverkehren und die bessere, effizientere Auslastung der Fahrzeuge und damit die Reduzierung der Fahrtenhäufigkeiten. Die Entlastungswirkung bei kooperationsfähigen Verkehren ist beachtlich. Durch entsprechend ausgestaltete Kooperationen wäre es möglich, bis zu 50 Prozent der bisherigen Touren einzusparen.

Auf den gesamten innerstädtischen Wirtschaftsverkehr lassen sich diese Einsparungspotentiale aber nicht hochrechnen, weil der Sammel- und Verteilverkehr der Speditionen daran nur einen begrenzten Anteil hat. Nachvollziehbare Entlastungseffekte im Stadtraum sind erst dann möglich, wenn alle Betriebe mitmachen (müssen), insbesondere der Einzelhandel. Die mittelfristig abschätzbare Entlastung durch Kooperationen im Lieferverkehr geht von 10 bis 15 Prozent weniger Fahrzeugen in der Innenstadt aus.

Vor diesem Hintergrund wird die Entwicklung örtlicher Handlungskonzepte für den Wirtschaftsverkehr empfohlen. Kooperationslösungen können durch Anreize und Gebote unterstützt werden. Zu den kurz- und mittelfristigen Maßnahmen gehören auf seiten des Städtebaus örtlich angepaßte, raum-zeitliche Vorgaben für die Belieferung, auf seiten der Betriebe ein flexibler Personaleinsatz, eine differenzierte, mit den Versendern beziehungsweise Transporteuren geregelte Warenannahme, die Einrichtung von Güterschleusen oder gemeinsamen Rampen.

Bei allen neuen Projekten, zum Beispiel dem Bau von Shopping-Centren, der Um- und Neugestaltung von Fußgängerzonen, der Standortplanung und der Festlegung des Leistungsspektrums von Güterverkehrszentren, wäre es auch zur Vermeidung späterer Belastungen sinnvoll, städtebauliche Strategien im Vorfeld zu diskutieren beziehungsweise zu erproben (zum Beispiel mit einer Anliefersatzung als Teil der Baugenehmigung, öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen über die Belieferung, einem variablen Baustellenmanagement und so weiter).

Ein überzeugendes Beispiel für die Erfolge eines solchen **integrierten Verkehrskonzepts** ist die Stadt Freiburg: Trotz ständig steigender Motorisierung konnten dort die alternativen Verkehrsmittel gestärkt und das Verkehrsaufkom-

Städtebauliche und verkehrliche Strategien für Oranienburg als "Stadt der kurzen Wege"

	Städtebauliche Strategien	Verkehrliche Strategien
Stadtzentrum	> "Bild der Stadt", Aufgreifen historischer Bezüge > vielfältige Nutzungsmischung/Branchenmix > attraktive Aufenthaltsflächen (Plätze, Arkaden, Passagen)	> zentrale ÖPNV-Erschließung > autofreie/autoarme Zonen > konzentriertes Parken am Zentrumsrand, ggf. Park and Ride
Stadtteilzentren Wohngebietszentren	> Sicherung der Nahversorgung > Kombination mit Schulen, kulturellen Einrichtungen, etc.	> ÖPNV-Anbindung (bedarfsorientiert) > fuß- und radwegeorientierter Einzugsbereich
Verdichtetes Wohnen	> zentrumsnahe Standorte > Wohnumfeldgestaltung > wohnungsnahe Freiflächen	> gute ÖPNV-Erschließung > internes Fuß- und Radwegenetz > konzentriertes Parken am Wohngebietsrand
Gering verdichtetes Wohnen	> Zuordnung zum Stadtgebiet > Gliederung in "Nachbarschaften"	> ÖPNV-Erreichbarkeit (Bike & Ride) > flächensparende Erschließung
Industrie, Gewerbe etc.	> Abstand zu empfindlichen Nutzungen (soweit erforderlich) > Flächenrecycling	> Bahnanschluß sichern / ermöglichen > Anschluß an schwerverkehrsverträgliche Routen
Verwaltung, Dienstleistungen	> zentrumsnahe Standorte > nutzungsverträgliche Mischung mit Wohnen, Einkaufen, etc.	> gute ÖPNV- und Rad-Erschließung > Parkraumbegrenzung für Bedienstete und Besucher
Freizeit- und Erholungseinrichtungen	> wohnungsnahe Angebote	> Erreichbarkeit vorrangig ohne Pkw

Quelle: Modellstadt umweltfreundlicher Verkehr. Zusammenfassender Schlußbericht der Studiengesellschaft Verkehr mbH, Berlin u.a.; erarbeitet im Auftrag des Ministeriums für Umwelt, Naturschutz und Raumordnung des Landes Brandenburg, Mai 1993

men der Kraftfahrzeuge im Binnenverkehr von Freiburg auf das Niveau der siebziger Jahre zurückgedrängt werden.

Freiburg: Beispiel für ein integriertes gesamtstädtisches Konzept

Bestandteil des hier verfolgten Konzepts ist einmal die systematische Förderung des ÖPNV, zum Beispiel durch den Bau neuer Straßenbahnlinien bis weit ins Umland und auch in Fußgängerbereichen, ein attraktives Tarifsystem mit einer bundesweit wegweisenden Umweltkarte sowie eine offensive Öffentlichkeitsarbeit. Weiter gehört hierzu eine konsequente Verkehrsberuhigung, einschließlich von Hauptverkehrsstraßen, mit gesamtstädtischem Tempo 30 in den Wohnbereichen und flächendeckenden Fußgängerzonen in der Innenstadt. Das Konzept wird schließlich abgerundet durch ein dichtes und stadtweites Radwegenetz mit ergänzenden Einrichtungen sowie eine umfassende Parkraumbewirtschaftung. Mit Hilfe dieses in sich geschlossenen Gesamtverkehrskonzepts ist es gelungen, entgegen der allgemeinen Tendenz den Autoverkehr einzuschränken und die alternativen Verkehrsmittel deutlich zu stärken.

Letztlich ist eine Lösung der mit dem Verkehr verbundenen Probleme nur möglich, wenn an den Ursachen angesetzt wird, also dort, wo Verkehr überhaupt entsteht. Die Städte haben dabei eine Schlüsselrolle. Denn ein Großteil des Gesamtverkehrs wird durch die innergemeindlichen Nutzungsstrukturen beeinflußt. Die Städte können planerische Konzepte zur Verkehrsvermeidung direkt umsetzen. Sie haben die Kompetenzen dafür. Auch die Bauleitplanung hat Möglichkeiten, die Menge des Verkehrs zu steuern - sofern sie die "Verkehrsrelevanz" der verschiedenen Nutzungen in ihre Überlegungen einbezieht und die bisher spezifischen Verkehrsbelange mit dem Ziel der Vermeidung überflüssigen Verkehrs integriert.

Langfristiges Ziel stadtverträglicher Verkehrspolitik ist eine **Stadt der kurzen Wege**, die minimalen Verkehr erzeugt und die Chancen des Umweltverbundes erhöht. Kürzere Entfernungen lassen sich eher zu Fuß oder mit dem Fahrrad zurücklegen, Busse und Bahnen können wirtschaftlicher und damit häufiger eingesetzt werden. Für den Binnenverkehr der Städte bedeutet das, unabhängig von ihrer Größe, eine innerstädtische Nutzungsmischung: Ein ausgeglichenes Verhältnis von Beschäftigten zu Erwerbstätigen, um den Verkehrsaufwand je Arbeitsverhältnis zu reduzieren. Wohnungen und Arbeitsplätze, aber auch Einkauf und öffentliche Einrichtungen müssen näher zusammengebracht werden. Zur Stadt der kurzen Wege gehört auch die Stärkung der Stadtteile, um unnötige Wege in das Zentrum zu vermeiden. Die Teile oder Bezirke einer Stadt sollten im Verhältnis zur jeweiligen Einwohnerzahl ausreichend Arbeitsplätze, Geschäfte, städtische Verwaltung und Sozialeinrichtungen umfassen.

4.4.2 Zukunftsfähige Ver- und Entsorgungsinfrastruktur

Energieversorgung

Die Sicherung und Verbesserung der Energieversorgung ist vor allem umweltorientiert. In den achtziger Jahren hat die Reduzierung der klassischen Luftschadstoffe (zum Beispiel NO_x, SO_2) im Vordergrund gestanden. Diese klassischen Schadstoffe sind unter anderem durch die Umsetzung der Großfeuerungsanlagenverordnung bei der Stromerzeugung in Kraftwerken stark zurückgegangen. Innerhalb von weniger als zehn Jahren sind vor allem durch Nachrüstung bei bestehenden Kraftwerken und durch Stillegung von alten Kraftwerken die SO_2-Emissionen um 87 Prozent, die NO_x-Emissionen um 71 Prozent und der Staub-Ausstoß um 84 Prozent zurückgegangen.

Spätestens seit der VN-Konferenz Umwelt und Entwicklung 1992 im brasilianischen Rio de Janeiro geht es weltweit und damit auch in Deutschland vor allem um die Minderung der klimarelevanten Gase wie CO_2 und Methan. Der ganz überwiegende Teil der energiebedingten CO_2-Emissionen kann in den drei Verbrauchssektoren Raumheizung, Verkehr und Kraftwerke reduziert werden. Dort sind die höchsten CO_2-Minderungspotentiale vorhanden. Das Klimaschutzziel der Bundesregierung - die CO_2-Emissionen auf der Basis der Werte von 1987 bis zum Jahre 2005 um 25 bis 30 Prozent zu verringern - muß deshalb vor allem mit Verbesserungen bei der Raumheizung, im Verkehr und bei den Kraftwerken erreicht werden.

Eine besondere Rolle spielt im Blick auf den CO_2-Ausstoß die Einsparung fossiler Energien. Die Novellierung der Wärmeschutzverordnung und die Kleinfeuerungsanlagenverordnung waren in Deutschland erste Schritte dazu. Eine weitere wichtige Rolle spielt auch die bessere Abstimmung der auszubauenden leitungsgebundenen Energie-Infrastruktur und die Energienachfrage. Der Einsatz rationeller Energieversorgungssysteme und damit dezentraler kleiner Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen soll verbessert werden. Energiekonzepte, die von den meisten größeren Städten und Gemeinden inzwischen erstellt wurden, sind wichtige Instrumente zur Abstimmung und Umsetzung.

Bei diesen Energiekonzepten werden die Ziele und die Interessen unterschiedlicher Akteure auf örtlicher und regionaler Ebene aufeinander abgestimmt:

- Die kommunale und regionale Entwicklungsplanung wird mit den Plänen zur Energieversorgung abgestimmt.
- Die Vorgaben zur Wärmebedarfsreduzierung (zum Beispiel Wärme-Isolierung am Gebäude) werden mit den Arbeiten zur Wärmeversorgung (zum Beispiel Ausbau der Fernwärmeversorgung) abgestimmt.
- Die einzelwirtschaftlichen Investitionen (zum Beispiel von Hauseigentümern, Industrie- und Gewerbebetrieben, Eigentümern der öffentlichen Gebäude) werden aufeinander abgestimmt.

Energiekonzepte sind ein informelles Planungsinstrument. Sie helfen bei Entscheidungen für die langfristig orientierte Umsetzung energie- und klimaschutzpolitischer Ziele unter den konkreten Bedingungen der Raum- und Siedlungsstruktur. Energiebedarf und Energieeinsparpotentiale werden aus der jeweiligen Siedlungsstruktur abgeleitet. Ansätze zur besseren Verbindung von Siedlungsstruktur- und Energieplanung werden aufgezeigt. Damit solche Ansätze auch erfolgreich umgesetzt werden, ist eine enge Zusammenarbeit der Stadtentwicklungsplanung mit den örtlichen Stadtwerken und den regionalen Energieversorgungsunternehmen notwendig.

Im wesentlichen bestehen Energiekonzepte aus zwei Teilen:

- Der analytische Teil stellt Nachfrage und Angebot dar; einerseits Bausubstanz der Gebäude, Abnahmepotential von Haushalten und Betrieben, Energieeinsparpotential und Abwärmequellen sowie andererseits Energieträgereinsatz, Einsparenergie und regenerative Energien.
- Das Ausbaukonzept legt Vorranggebiete für Fernwärme- und Gasversorgung fest und gibt einen Ablaufplan für Heizungsumstellung auf leitungsgebundene Energien vor. Berücksichtigt sind dabei die technischen und betriebswirtschaftlichen Versorgungsmöglichkeiten, die soziale Akzeptanz, die städtebaulichen Belange und die Anschlußbereitschaft der Abnehmer.

Rottweil: Beispiel für eine zukunftsfähige kommunale Energiepolitik

Den Slogan "global denken - lokal handeln" hat sich bereits in den achtziger Jahren das kommunale Stadtwerk in Rottweil zur Handlungsmaxime gemacht. Der Treibhauseffekt, die Risiken der Großtechnologie, die weltweiten Verteilungsprobleme waren Anlaß, die derzeit praktizierte kommunale Energieversorgung zu überdenken. Das Stadtwerk bemüht sich konsequent um einen effizienteren und umweltverträglicheren Umgang mit Energie und den Einsatz regenerativer Energien. Es schöpft nicht nur die Möglichkeiten der rationellen Energieverwendung auf der Angebotsseite aus, sondern erschließt auch bei Haushalten, Gewerbe und Industrie Einsparpotentiale auf der Nachfrageseite. Letztendlich bestand jedoch das Ziel, nachzuweisen, daß sich dezentrale, kommunale, umweltfreundliche Energieversorgung rechnet und wirtschaftlich betrieben werden kann.

Die Maßnahmen zielen vor allem auf eine Dezentralisierung der Energieversorgung ab, um so die Möglichkeiten der Kraft-Wärme-Kopplung in der städtischen Struktur weitgehend auszuschöpfen. So stellen 50 Blockheizkraftwerk-Module in 25 dezentralen Strom-Heiz-Zentralen im wesentlichen die Energieerzeugung sicher, bei einem Energieausnutzungsgrad von 85 Prozent im Gegensatz zu den 35 bis 45 Prozent bei Großkraftwerken. Basis des Modells von Rottweil ist das "Denken in eingesparten Energien". Wo es möglich erscheint, werden herkömmliche Energiequellen durch regenerative Energiequellen ersetzt. Sämtliche Flachdächer von Rottweil sind mit Sonnenkollektoren bestückt. Eine Deponiegasanlage versorgt 500 Haushalte, ein erstes Windkraftwerk 15 Haushalte mit Strom.

Ein weiterer innovativer Ansatz in Rottweil ist die Möglichkeit, sich von den Stadtwerken Solarmobile zu leasen.

Schließlich mieten die Stadtwerke die Heizungsräume von Privathäusern an, um dann auf ihre Kosten neueste und sparsamste Heizungstechniken einzubauen. Die Hausbesitzer erhalten eine Belohnung, die Wartung wird durch die Stadtwerke übernommen. Besonderen Wert legt man in Rottweil auf die Bereitstellung von Informationsmöglichkeiten wie eine Erdgasberatung, ein Haushaltsgeräte-Programm, Heizkostenvergleiche und so weiter. Ein Szenario "Rottweil 2010" setzt das Ziel fest, daß die Stadt im Jahre 2010 nur noch ein Viertel ihrer heute verbrauchten Energie benötigen wird.

Freiburg: Beispiel für eine klimaschutzorientierte Energieversorgung

Ein Beispiel für die Berücksichtigung hoher energetischer Anforderungen bei der Siedlungs- und Gebäudeplanung ist die Stadt Freiburg im Breisgau. Bei der Planung eines neuen Stadtteils für etwa 10.000 bis 12.000 Einwohner werden bei der Erstellung des Bebauungsplanes Regeln der passiven und aktiven Solarenergienutzung berücksichtigt. Die Gebäude werden als Niedrigenergiehäuser mit noch höheren Anforderungen, als sie die novellierte Wärmeschutzverordnung fordert, gebaut. Die Raumwärme- und Warmwasserversorgung wird in der ersten Ausbaustufe durch Anschluß an ein nahegelegenes Heizwerk, das später auf ein Heiz-Kraft-Werk umgerüstet wird, gesichert. Gleichzeitig sollen dezentrale kleine, mit Holzschnitzel befeuerte Blockheizkraftwerke als Nahwärme-Inseln aufgebaut und später miteinander vernetzt werden, um das Abkoppeln vom Heizkraftwerk zu ermöglichen. Durch gleichzeitigen Auf- und Ausbau der Photovoltaik soll auf dritter Ausbaustufe nach etwa 20 Jahren die Neubausiedlung CO_2-neutral mit Strom und Wärme versorgt werden können.

Wasser/Abwasser/Abfall

Trinkwasserversorgung, Abwasserreinigung und Abfallwirtschaft gehören zu den Selbstverwaltungsaufgaben der Gemeinden. Diese Aufgaben werden besonders in kleineren Gemeinden meistens von kommunalübergreifenden Zweckverbänden oder anderen Körperschaften öffentlichen und privaten Rechts wahrgenommen.

• Wasserversorgung

Die öffentliche Trinkwasserversorgung hat in den alten Ländern eine hohe Versorgungssicherheit sowohl bei der Wassermenge als auch der Trinkwasserqualität erreicht. Dazu haben erhebliche Investitionen bei Erschließungs- und Ausbaumaßnahmen der Wasservorkommen sowie beim regionalen Verbund von Leitungsnetzen beigetragen. Die Wasserwerke sind modernisiert worden und haben teilweise zusätzliche Verfahren zur Wasseraufbereitung installieren müssen, um den zunehmenden Belastungen des Rohwassers durch Pestizide, Nitrat und andere Schadstoffe zu begegnen. Nicht zuletzt aus diesen Gründen sind die Wasserpreise erheblich gestiegen, weil öffentliche Zuschüsse ausblieben und ein kostendeckender Wasserpreis durchgesetzt werden muß.

Damit die Wasserpreise auch in Zukunft sozialverträglich bleiben und die Wasserressourcen geschont werden, wird versucht, mit Hilfe von Aufklärung und Beratung den spezifischen Wasserverbrauch je Einwohner zu senken. Mit wassersparenden Armaturen, einem sparsamen Verbrauchsverhalten und entsprechenden Wassertarifen kann der Wasserverbrauch, der Anfang der neunziger Jahre bei 145 Liter pro Einwohner und Tag lag, um bis zu 20 Prozent gesenkt werden.

Wo es möglich und sinnvoll ist, wird zunehmend Regenwasser zur Toilettenspülung, zum Wäschewaschen, auch zur Gartenbewässerung genutzt, und es werden kleinere Brauchwassernetze gefördert. Wassersparen und Brauchwassernutzung haben in jedem Fall Vorrang vor dem weiteren Ausbau der Fernwasserversorgung.

In den neuen Ländern stellt sich die Aufgabe völlig anders. Dort müssen und werden die Verfahren zur Wasseraufbereitung und Leitungsnetze teilweise völlig erneuert, um die Trinkwasserverordnung (TVO) der Europäischen Union einzuhalten.

• Abwasserreinigung und Niederschlagswasserbewirtschaftung

Jahrzehntelang beherrschte die "Abwasserbeseitigung" mit einem hohen Entwässerungskomfort die Politik der "Stadtentwässerung". Die technischen Standards waren ausgelegt auf eine schnelle Ableitung von Niederschlagswasser und Abwasser. Großdimensionierte Kanalrohre und Klärwerke waren die Folge.

Die punktuelle Abwassereinleitung - teilweise mit unzureichender Klärung - führte in der Vergangenheit zu erheblichen gütewirtschaftlichen Problemen in den Gewässern. Hohe Versiegelungsgrade von Straßen, Plätzen und Wegen ließen Hochwasserspitzen steigen und den Grundwasserstand großflächig sinken - mit den entsprechend negativen Folgen für die Vegetation und das Klima in den immer größer werdenden Agglomerationen. Das führte in den neunziger Jahre zu einer neuen Orientierung in der Abwasserbeseitigung: Das neue Schlagwort heißt **"Niederschlagswasserbewirtschaftung"**.

Die Bemühungen der "Stadtentwässerung" werden in den nächsten Jahren verstärkt der dezentralen Ableitung und Versickerung von Dachabwässern und gering verschmutzten Straßenabwässern gewidmet sein. Das wird unter der Niederschlagswasserbewirtschaftung verstanden. Damit können auch erhebliche Kosten beim Hochwasserschutz und im ebenso teuren wie bislang groß dimensionierten Kanal- und Kläranlagenbau eingespart werden.

Hameln-Tündern: Beispiel für eine flächendeckende Regenwasserversickerung

Das Regenwasser von Dachflächen und allen befestigten Flächen wie Straßen, Wege, Parkplätze und so weiter wird heute in der Regel über das Kanalnetz in die Fließgewässer geleitet. Mit der Zunahme von bebauten und versiegelten Flächen nimmt der so abgeleitete Anteil von Regenwasser in unseren Städten zu. Damit werden Kanalnetz und Kläranlagen zunehmend überlastet. Im Zusammenhang mit dem ökologischen Umbau von Städten wird versucht, nicht verunreinigtes Regenwasser von Dächern, Wegen, Plätzen und Terrassen möglichst auf dem Grundstück zu ver-

sickern. Es soll damit dem Boden beziehungsweise dem Grundwasser, nicht aber der Kanalisation zugeführt werden. In enger Verbindung hierzu stehen Entsiegelungsmaßnahmen. Schließlich wird Regenwasser in Zisternen gesammelt, um es als Brauchwasser zu nutzen.

Ein solches Projekt zur flächendeckenden Regenwasserversickerung wird derzeit vom BMBau im Rahmen des ExWoSt in Hameln-Tündern gefördert. Tündern ist ein Vorort von Hameln mit dörflicher Struktur. Ausgangspunkt für dieses Projekt war die überlastete Mischwasserkanalisation. Bei Starkregen kann es zu Überstauereignissen und unzulässig hohen Schmutzfrachten kommen. Der Bau von dezentralen Regenwasserversickerungsanlagen in gesamten Ortsbereich ist die Alternative zum Umbau des bestehenden Kanalnetzes. Eine solche Versickerung von Niederschlagswasser ist auf nahezu 90 Prozent der Grundstücke möglich. In der Regel soll die Versickerung über 20 bis 30 Zentimeter tiefe begrünte Mulden erfolgen.

Wesentliche Voraussetzung für hohe Reinigungsleistungen der Kläranlagen ist eine strikte Trennung von Niederschlagswasser und häuslichem Abwasser. Aber auch verschmutzte Straßenabwässer müssen geklärt werden. In diesem Bereich bestehen teilweise noch Defizite. Die Reinigung aller häuslichen Abwässer hatte in den vergangenen Jahren in den alten Ländern hohe Priorität. Nahezu 95 Prozent aller Einwohner sind an eine öffentliche Kläranlage angeschlossen. Bis zum Jahr 2003 sollen alle Anlagen auch die Abwasservorschrift der Europäischen Union mit der zweiten Reinigungsstufe erfüllen. In kleinen Dörfern und Einzelgehöften können Drei-Kammer-Klärgruben, Abwasserteiche oder Schilfkläranlagen angemessene Reinigungsleistungen erbringen.

In den neuen Ländern sind die Abwassersysteme in einem völlig desolaten Zustand. Dort werden mit erheblichen öffentlichen Mitteln die Kläranlagen zunächst in den größeren Städten erneuert.

- **Abfallwirtschaft**

Die Abfallbeseitigung bereitet Kommunen und beseitigungspflichtigen Körperschaften große Probleme. Das hohe Abfallaufkommen in einer industriellen Konsumgesellschaft führt in dicht besiedelten Räumen teilweise zu erheblichen Notständen der Abfallbeseitigung. Neue Deponieflächen sind kaum durchsetzbar und die Engpässe führen zu einer heilsamen Neuorientierung der bisherigen Abfallbeseitigungspolitik. Abfallvermeidung, Abfallverminderung, Wiederverwertung und erst im letzten Schritt die Abfallbeseitigung der nicht verwertbaren Reststoffe sind eine klare Prioritätenfolge. Mit dem Abfallwirtschaftsgesetz sind die gesetzlichen Grundlagen für eine konsequente Abfallvermeidungspolitik geschaffen.

Die Kommunen stehen in den kommenden Jahren vor der Aufgabe, die Abfallbeseitigung völlig neu zu organisieren. Die Getrenntsammlung von Papier, Glas, Metall, Plastik, organischen Abfällen, Sondermüll, Sperrmüll und Restmüll sowie die Schaffung der entsprechenden Sammel-, Umschlags-, Sortier-, Verwertungs-, Verbrennungs- und Deponieanlagen sind eine logistische und organisatorische Herausforderung auch für die Zukunft. Die konsequente Abfallvermeidungspolitik der Kommunen muß weiterhin unterstützt werden durch Abfallberatung von Bürgern und Kleinbetrieben und durch Gebührensysteme und Steuersatzungen, die die Abfallvermeidung fördern. Auch die Kommunen selbst können in kommunalen Einrichtungen über Benutzungsordnungen sowie durch entsprechende Beschaffungsrichtlinien zur Abfallvermeidung beitragen.

Viele Kommunen gehen auch neue Wege in der Nutzung von Abfall zur Energiegewinnung und leisten damit gleichzeitig einen Beitrag zur CO_2-Verminderung. Zur Zeit werden in Deutschland auf Abfalldeponien für unbehandelte Siedlungsabfälle große Mengen an Deponiegas freigesetzt. Bei rund 160 Kubikmeter Gas pro Tonne Abfall im Jahr und 40 Millionen Tonnen Abfall pro Jahr ergeben sich Mengen von rund 6,4 Milliarden Kubikmeter pro Jahr Deponiegas, dessen Energiegehalt zur Energiegewinnung genutzt werden kann. Anlagen zur Verstromung von Deponiegas sind beispielsweise bereits in Betrieb auf der Mülldeponie Lampertheimer Wald, Hessen oder der Deponie Sengenbühl, Bayern, der zentralen Mülldeponie des Landkreises Hildesheim, Niedersachsen und in Mössingen, Baden-Württemberg.

4.4.3 Sicherung der sozialen und kulturellen Infrastrukturausstattung

Soziale Einrichtungen und Dienste

In den alten Ländern ist die Ausstattung mit sozialen Einrichtungen und Diensten aus internationaler Sicht als sehr gut zu beurteilen. In den neuen Ländern, dem Gebiet der früheren DDR, sind allerdings in vielen Fällen qualitative Verbesserungen der Infrastruktur vordringlich. In Deutschland insgesamt ist wegen demographischer und gesellschaftlicher Veränderungen ein steigender Bedarf an sozialen Einrichtungen und Diensten zu erwarten. Denn die ursprünglichen sozialen Aufgaben der Familie werden zunehmend in den öffentlichen Bereich verlagert und zugleich nimmt die Zahl älterer Menschen innerhalb der Bevölkerung deutlich zu.

Bund und Länder unterstützen die Versorgung mit sozialer Infrastruktur in den Städten durch Finanzhilfen für Investitionen. Beispielsweise werden die Finanzhilfen des Bundes zur Städtebauförderung unter anderem zur "Errichtung und Änderung von Gemeinbedarfs- und Folgeeinrichtungen" eingesetzt. Der Bund übernimmt ein Drittel der Kosten. Speziell der Förderung der sozialen Infrastruktur in Ostdeutschland dient eine Reihe weiterer Fachprogramme des Bundes. Die Länder unterstützen den Ausbau sozialer Infrastruktureinrichtungen durch allgemeine und zweckgebundene Finanzierungshilfen ("Zweckzuweisungen").

Um eine bedarfsgerechte Bereitstellung von sozialer Infrastruktur auch zukünftig sicherzustellen, wurden in den vergangenen Jahren alte Strategien überdacht und neue Vorstellungen entwickelt. Sie wurden allerdings erst ansatzweise praktisch umgesetzt. Neue Strategieansätze versuchen vor allem, den veränderten Bedarfsstrukturen mit veränderten Angebotsformen zu begegnen. Die für längere Zeit knappen öffentlichen Haushaltskassen sind dabei berücksichtigt. Die Verbindung von nutzeroptimalen und kostengünstigen Aspekten ist ein zentraler Planungsgrund-

satz. Er wird durch **neue Infrastrukturangebote** und **flexible Nutzungen** umgesetzt.

• Schaffung neuer Infrastrukturangebote

Durch neue Beratungsdienste sollen schwerwiegende Sozialprobleme schon im Ansatz entschärft werden. Problembereiche für Beratungen sind Familie und Erziehung, alte Menschen, Ausländer, soziale Probleme, Sucht und Drogen, Gesundheit, Ernährung, Schule, Wohnung und Konsum. Bislang arbeiteten die sozialen Dienste eher reaktiv auf offenkundige Bedarfs- und Problemfälle, künftig wird Früherkennung an sozialen Brennpunkten in den Vordergrund gestellt.

Beratungsstellen bieten kostenlos oder gegen geringe Gebühren sowohl Einzel- als auch Gruppenberatungen an. Weiter organisieren sie öffentliche Veranstaltungen, um über aktuelle Sachthemen und Problembereiche zu informieren und aufzuklären. Die Beratungsdienste bemühen sich, präventiv und problemübergreifend zu wirken. Gesundheitliche, soziale, kulturell-integrative sowie ökonomische Probleme werden im Zusammenhang gesehen. Beispielhaft sind neue Initiativen regionalorientierter Krankenkassen (AOK), die vielfältigen Aktivitäten der institutionalisierten Sozialarbeit, kirchlich geführte Einrichtungen mit verschiedenen Schwerpunkten von der Erziehungs- und Familienberatung bis hin zur Telefonseelsorge und nicht zuletzt die in Deutschland psychosozial und sozial stabilisierend ausgerichteten Sucht- und Drogenberatungsstellen. Die Größe, die Träger, die finanziellen Grundlagen und die Spektren der Arbeit dieser verschiedenen Beratungsstellen sind in der Praxis sehr unterschiedlich.

Stärker beachtet und gefördert wird in den neuen Ansätzen die Hilfe zur Selbsthilfe der Betroffenen. Die sozialen Einrichtungen öffnen sich entsprechend. Beispiele sind integrierte Kindergärten, Schulen und Werkstätten für Behinderte und Nichtbehinderte, Lösungen von Problemen in Wohngemeinschaften, Unterstützung von Problemfällen im Wohnumfeld und Vermeidungen von Heimeinweisungen. Von diesen sozial-integrativen Einrichtungen und Initiativen werden zugleich sozio-kulturelle Arbeiten gefördert, wie in Stadtteilen beispielsweise die Begegnungen von deutschen und ausländischen Mitbürgern. Das Nebeneinander verschiedener Nationen soll zum Miteinander werden. Neben solchen informellen selbstorganisierten Veranstaltungen gibt es auch institutionalisierte Einrichtungen wie die Ausländerbeauftragten oder Ausländerbeiräte der Gemeinden und Länder.

Lange Zeit wurden bei den sozialen Infrastrukturplanungen stationäre Einrichtungen bevorzugt. Mittlerweile hat sich der sozialpolitische Grundsatz "mobil vor stationär" durchgesetzt. Ein vorrangiger Ausbau mobiler Dienste hat mehrere Vorteile: Die Leistungen sind zwar nicht kostengünstiger, sie lassen die Betroffenen aber in der gewohnten Umwelt und ziehen damit die familiären und nachbarschaftlichen Kontakte in ihre Arbeit mit ein. Seit Anfang der achtziger Jahre hat sich dabei in Deutschland eine einheitliche Organisationsform mobiler Dienste entwickelt, die sogenannte **"Sozialstation"**.

Die Sozialstationen sind auf Krankenpflege (Hauspflege), die hauswirtschaftlichen Dienste sowie die Familienpflege ausgerichtet. Die Pflegetätigkeiten werden von den Krankenkassen finanziert, die hauswirtschaftlichen Dienste gegen geringe Entgelte geleistet. Außerdem werden die Sozialstationen durch Landeszuschüsse und Fördergeld der Kommunen finanziert. Institutionelle Träger der Sozialstationen sind sowohl die Wohlfahrtsverbände und Kirchen als auch Kommunen. Wesentliches Charakteristikum der deutschen Sozialstationen ist die Tatsache, daß sowohl Fachpersonal zur Pflege und Hilfe in die Wohnhäuser kommt als auch Bedürftige zur zentralen Sozialstation kommen, um dort Hilfen zu erhalten und sich beraten zu lassen.

• Flexible Nutzungen der sozialen Infrastruktur

Die Strategien, um die sozialen Infrastruktureinrichtungen flexibler als bisher zu nutzen, verfolgen mehrere Ziele:

- Einsparungen von Kosten des Betriebs und des Baus oder Ausbaus von Einrichtungen und Diensten;
- größere Wohnungsnähe durch kleinteilige, aber zusammengefaßte Organisationseinheiten und Dezentralisierung der Einrichtungen und Dienste;
- rasche Reaktionsmöglichkeit auf Schwankungen und Zuspitzungen des Nutzerbedarfs (demographische Wellen, Ab- und Zuwanderungen);
- Zusammenführung von sozialen, bildungs-, kultur- und freizeitbezogenen Aktivitäten mit sozialen Synergie-Effekten.

Diese kommunalpolitischen Ziele werden bei der Planung der sozialen Infrastruktur auf mehreren Wegen erreicht:

- Auflockerung starrer Normen und Richtwerte der Planung zugunsten frühzeitig erkannter, örtlich und problemgerecht angepaßter sowie zeitlich und räumlich variabler Angebote;
- Förderung von Mehrfach- und Mehrzwecknutzungen in den Einrichtungen als Grundlage für Programmkoordinierungen innerhalb des Sozialbereichs selbst, aber auch zwischen Sozial-, Kultur- und Freizeitbereich - letztlich auch, um Kosten im Personalbereich und beim Betrieb zu sparen;
- Förderung sozialer Netzwerke durch sozio-kulturelle Initiativen im Stadtquartier und Wohnumfeld als Lernangebot.

Gesundheitseinrichtungen

Der im Prinzip nichtstaatliche Charakter des Gesundheitswesens in Deutschland bewirkt auf kommunaler Ebene Kompetenzzersplitterungen in zweifacher Hinsicht:

- nach der Trägerschaft (staatliche und kommunale Träger, Sozialversicherungsträger sowie freie und gemeinnützige Träger und ihre Verbände);

- nach der Art der Dienstleistungen (Gesundheitsschutz, Gesundheitsversorgung, Krankheitsanalysen und Gesundheitsvorsorge).

Das führt in den Städten zu einer organisatorischen Vielfalt von Aktivitäten und Einrichtungen, die jede Stadt vor erhebliche Steuerungs- und Organisationsprobleme stellt. Ungeachtet dessen gibt es eine Fülle von mehr oder weniger institutionalisierten Aktivitäten in den vielfältigen Bereichen der Gesundheitsversorgung und des Gesundheitsschutzes, organisiert in Einzelbereichen wie beispielsweise Gemeindepsychiatrie, Zahnprophylaxe, Schutz vor Umweltbelastung, Erziehung zur Vermeidung gesundheitsgefährdender Verhaltensweisen. Was weithin fehlt, sind organisatorische Integrationen sowie übergreifende Planungen und Steuerungen. Deshalb wurden in jüngerer Zeit Modelle für eine integrierte kommunale Gesundheitsplanung entwickelt und in den drei sehr unterschiedlich großen Städten Köln, Osnabrück und Kronach in Versuchen erprobt. Über Anfänge sind Initiativen dieser Art indessen noch nicht weit vorangekommen.

Viele Städte verstehen Gesundheitsversorgung zunehmend als Gesundheitsförderung. Gesundheitsförderung zielt auf die Schaffung gesundheitsförderlicher Lebenswelten und ruft auf zu einer Neuorientierung der Gesundheitsdienste. Gefördert wird diese Strategie unter anderem von einem Aktionsprojekt "Healthy Citys" des europäischen Büros der Weltgesundheitsorganisation (WHO). Über das mit der WHO verbundene internationale Städte-Netzwerk hinaus gibt es in Deutschland einen "Initiativkreis Gesunde Städte-Netzwerk", in dem sich eine Vielzahl von Städten zusammengeschlossen hat, die mit ganz unterschiedlichen Ansätzen und Vorhaben das Ziel einer "Gesunden Stadt" verwirklichen wollen.

So hat die Stadt Bremen die stadtraumbezogene Gesundheit im Alter in den Vordergrund gestellt, München verfolgt zwei Projekte: "Gesunde Kinder in der Stadt" sowie die Schaffung einer funktionsfähigen Kooperationsstruktur zwischen städtischer Verwaltung und gesundheitspolitischen und gesundheitsfördernden Projekten. Ähnliche Ziele verfolgt auch Hamburg, nämlich die Kooperation von informellen Initiativen für Gesundheitsförderung und den Gesundheitsbehörden. In Nürnberg dagegen werden die Vorteile dezentraler Vorgehensweise mit dem Ziel einer stadtteilbezogenen Gesundheitsförderung ausprobiert.

Freizeit- und Kultureinrichtungen

Das Angebot an öffentlichen Freizeiteinrichtungen besteht im wesentlichen aus der Sportinfrastruktur. Sporteinrichtungen haben eine starke Lobby in den Sportvereinen (etwa 24 Millionen Mitglieder). Sie haben deshalb einen bestimmenden Einfluß in den Kommunen. Auf der Grundlage von Richtwerten werden der Bedarf ermittelt und Prioritäten für die mittelfristig ausgelegte Ausbauplanung festgelegt. Die Standorte und die benötigten Flächen werden mit Hilfe der Bauleitplanung sichergestellt.

Die hohe Sensibilität der Bevölkerung gegenüber Umweltbelastungen führt seit längerem zu Konflikten beim Bau von Sportstätten. Besonders in Wohngebieten sind der Lärm und die Verkehrsbelastung Anlaß zu heftigem Widerstand in der benachbarten Bevölkerung. Strenge Lärmschutzvorschriften verhinderten in den vergangenen Jahren immer öfter den Bau neuer oder den Ausbau bestehender Anlagen an Standorten in Wohnquartieren und verdrängten alte, wohnungsnahe Sporteinrichtungen. Durch Veränderungen der dazu wirksamen Vorschriften zugunsten von Sport- und Freizeiteinrichtungen (zuletzt 1994) ist diese Problematik etwas entschärft worden.

Die Vielzahl und regionale Vielfalt kultureller Einrichtungen, für die Deutschland international bekannt ist, gilt nicht nur für die traditionellen Sparten der sogenannten "Hochkultur" (Theater, Orchester, Bibliotheken, Kunsthallen und Museen, Archive und so weiter). Sie gilt ebenso für die dezentralen, oft stadtteilbezogenen Einrichtungen der Bildungs- und Soziokultur. Neben Volks- und Musikschulen, Bibliotheken, Jugendhäusern, Kultur- und Bürgerzentren finden sich eine Vielzahl privater, freier und selbstorganisierter Aktivitäten (Freie Gruppen, Künstlerhäuser, Frauenkultur, Medienprojekte und so weiter mit dem Ziel der "Kultur für alle und von allen"). Ihre Vitalität und Originalität beziehen gerade diese soziokulturellen Aktivitäten aus der Vielfalt ihrer Träger, Finanzierungsquellen und Organisationsformen.

Veränderte Muster der Freizeitgestaltung und kultureller Beteiligung (Individualisierung, Ausdifferenzierung der Nachfrage), die deutsche Vereinigung und vor allem die Verengung der finanziellen Handlungsspielräume haben allerdings in den letzten Jahren die Finanzierung, Organisation sowie die Dienstleistungs- und Angebotspalette von Freizeit- wie Kultureinrichtungen gleichermaßen verändert. Im Zentrum steht zunehmend das Ziel der weitestmöglichen Sicherung der Breite und Vielfalt der bestehenden Angebote. Als generelle Maßnahmen werden diskutiert: Zusammenlegungen bis hin zu Schließungen; flexible Nutzungen statt Spezialisierung; Auslagerung an andere Träger (Sponsoren, Mäzene, Stiftungen) und neue Partnerschaften mit der Kunst- und Kulturwirtschaft.

Beispiele für veränderte Orientierungen sind

- stärkere Verschränkung der Kultur-, Freizeit-, Sportpolitik einerseits und Stadtplanung, Jugend- und Sozialpolitik andererseits;
- stärkere Berücksichtigung kompensierender Angebote für sozial benachteiligte Bevölkerungsgruppen in bestimmten Vierteln (zum Beispiel Information, Betreuung, Beratung und Aktivierung zur Wahrnehmung gemeinsamer Interessen)
- intensivere Nutzung vorhandener Räume, Flächen und Finanzen (zum Beispiel durch Öffnung von Schulhöfen und öffentlichen Gebäuden für Bürgerinitiativen; organisatorische Zusammenlegungen)
- Zusammenwirken staatlicher und privater Träger mit alternativen, selbstorganisierten Einrichtungen und der Laienarbeit.

Insgesamt wird also der Verengung der Handlungsspielräume mit einer intensivierten Zusammenarbeit und intensiveren Nutzung der Ressourcen begegnet. Dies schließt auch eine verstärkte interkommunale und regionale Kooperation von Theatern, Museen und so weiter ein.

4.5 Städtebau für attraktive und zukunftsfähige Wirtschaftsstandorte

Die Bedeutung attraktiver Städte für eine stetige wirtschaftliche Entwicklung ist seit langem bekannt. Im internationalen Vergleich haben die deutschen Städte in dieser Hinsicht viel zu bieten, weil sie mit Unterstützung durch einschlägige Förderprogramme des Bundes und der Länder frühzeitig in die Verbesserung der Standortattraktivität investiert haben.

Standortattraktivität ist ein Vorteil im Wettbewerb, der sich in höheren Investitionen der Unternehmen und einem größeren Angebot an Arbeitsplätzen niederschlägt. Umgekehrt ist der Gestaltungs- und Handlungsspielraum im Städtebau und in der Siedlungspolitik in erheblichem Umfang vom wirtschaftlichen Erfolg der örtlichen Unternehmen und den Einkommen der Beschäftigten abhängig. Denn die Finanzkraft der Städte wird unmittelbar über die Gewerbesteuer sowie die anteilige Einkommensteuer beeinflußt. Mittelbar wirkt sich die Wirtschaftskraft einer Stadt über die Höhe der Sozial-Aufwendungen auch auf den städtebaulichen Investitionsspielraum aus: Geld, das wegen fehlender Erwerbsmöglichkeiten in die Sozialhilfe fließt, steht für Investitionen, die Arbeitsplätze schaffen, nicht mehr zur Verfügung.

Allerdings muß gesehen werden, daß eine Gefährdung der "Nachhaltigkeit" auch und gerade von einem eher noch stärker werdenden Standortwettbewerb der Regionen ausgeht. Selbst wenn sich die interkommunale und interregionale Zusammenarbeit verbessert, ist eine weitere Verschärfung der Konkurrenzbeziehungen zwischen den Städten und Regionen immer dann zu erwarten, wenn es um den Auf- und Ausbau moderner Dienstleistungs- und Industrieproduktionen geht. Moderne und gut ausgebaute Kommunikationsstrukturen, die hervorragende Einbindung in die nationale und internationale Verkehrsinfrastruktur, die Verfügbarkeit ausreichender Flächenreserven werden für die erfolgreiche Konkurrenz um die Gunst ansiedlungswilliger Unternehmen von entscheidender Bedeutung sein. Bei einer derartigen Konkurrenz können Nachhaltigkeitsziele leicht auf der Strecke bleiben. Städtebauliche Maßnahmen zur Verbesserung der Standortattraktivität sollten deshalb ökologisch verträglich sein. Ziel muß es sein, attraktive <u>und</u> zukunftsfähige Wirtschaftsstandorte zu schaffen.

4.5.1 Zur Attraktivität von Wirtschaftsstandorten

Städte wie München oder Freiburg, Regionen wie der Bodenseeraum oder das Obere Elbtal, einzelne Gewerbegebiete wie der Hansapark Düsseldorf, der Gewerbepark Westkreuz Köln oder der Technologiepark Dortmund sind Beispiele für Wirtschaftsstandorte, die in der Fachwelt im Vergleich zu anderen Standorten als attraktiv eingeschätzt werden. Der Städtebau trägt zu dieser Attraktivität einen wesentlichen Teil bei. Die Attraktivität dieser Standorte ergibt sich aus einer Kombination "harter" und "weicher" Standortfaktoren, die zumeist gezielt für bestimmte Nachfragergruppen entwickelt worden sind.

Ausschlaggebend sind zunächst die "harten" Standortfaktoren wie Verkehrsanbindung, qualifiziertes Arbeitskräfteangebot, Flächen- und Bürokosten sowie kommunale Abgaben. Sie sind zwingende Grundbedingungen für die Ansiedlung von Unternehmen, und je mehr dieser Faktoren an einem Standort erfüllt sind, um so attraktiver ist er für die Firmen. Daneben spielen allerdings zunehmend auch subjektive Präferenzen, die sogenannten "weichen" Standortfaktoren, eine erhebliche Rolle bei der Standortwahl. Als wichtig eingeschätzt wird beispielsweise die Unternehmensfreundlichkeit der öffentlichen Verwaltung oder auch das Image einer Region oder Stadt. Schließlich sind auch die Wohnortpräferenzen der potentiell Beschäftigten, wie zum Beispiel die Wohn- und Wohnumfeldsituation, die Umweltqualität, das schulische Ausbildungsangebot, auch der Freizeitwert und der landschaftliche Reiz der Region oder Stadt, ein Faktor bei der betrieblichen Standortwahl.

Harte und weiche Standortfaktoren zusammen machen die Attraktivität eines Standortes aus - für die Unternehmen und für die Beschäftigten. Ihre Bedeutung ist allerdings sehr unterschiedlich, je nachdem, ob es sich um die Wahl des Makrostandortes (Stadt und Region) oder des Mikrostandortes (konkretes Gewerbegebiet und Grundstück) handelt.

Die Attraktivität des Makrostandortes: Stadt und Region

Bereits auf der regionalen und gesamtstädtischen Ebene kommt der Entwicklung attraktiver Wirtschaftsstandorte zur Anwerbung auswärtiger und zur Bestandssicherung ansässiger Unternehmen eine hohe Bedeutung zu. Standortentscheidungen werden häufig zugunsten einer bestimmten Region getroffen, bevor die genauen Verhältnisse in den einzelnen Städten der Region bekannt sind.

Wie bei allen Standortentscheidungen von Unternehmen sind auch auf der Ebene des Makrostandortes als wichtigste Kriterien bei der Beurteilung der Attraktivität eines (Makro-)Standortes die harten Standortfaktoren anzusehen. Dazu gehören die verkehrliche Infrastruktur (Straße, Schiene, Luftverkehr, Wasserwege), die sonstige technische Infrastruktur (Abfall, Wasser, Energie), das Arbeitskräftepotential, die Nähe zu Absatzmärkten, Forschungseinrichtungen, die Höhe der lokalen Abgaben und Fördermittel, der Umfang der Umweltschutzauflagen sowie die Verfügbarkeit und Kosten von Gewerbeflächen. Die einzelnen Faktoren können auf der kommunalen Ebene nur zum Teil beeinflußt werden; häufig sind aber Vorleistungen auf überregionaler Ebene nötig.

Zumindest in Westdeutschland sind die regional bedeutsamen harten Standortfaktoren weitgehend überall vorhanden. Die Unternehmen räumen deshalb in zunehmendem Maß sogenannten weichen Standortfaktoren bei der Beurteilung eines Wirtschaftsstandortes größeres Gewicht ein. Auf der regionalen Ebene gehört in erster Linie die Wohnsituation dazu. Gefordert werden Wohnungen verschiedener Preisklassen in ansprechender Umgebung. Gerade hochqualifizierte Angestelle sowie die Unternehmer selbst stellen nicht nur hohe Anforderungen an die Wohnung selbst, sondern auch an das unmittelbare und weitere Wohnumfeld, das möglichst "grün" sein sollte. Darüber hinaus wirken Kriterien wie die Umweltqualität, die sich zum Beispiel in der Luftqualität widerspiegelt, das Kultur- und Freizeitangebot

sowie die Ausbildungsmöglichkeiten für die Kinder der Angestellten in immer stärkerem Maße auf die Bewertung der Standortattraktivität ein.

Die Attraktivität des Mikrostandortes: Grundstück, Gewerbegebiet, Stadtquartier

Der Mikrostandort - das konkrete Grundstück, Gewerbegebiet oder Stadtquartier - ist der zweite entscheidende Faktor für die Standortwahl eines Unternehmens. Damit ist auch das Angebot an gewerblich nutzbaren Flächen entscheidend für die Attraktivität eines Wirtschaftsstandortes. Betriebe verlangen von einem gewerblich nutzbaren Grundstück:

- Es muß in der Verkehrsanbindung und der technischen Ver- und Entsorgung erschlossen sein.
- Es muß uneingeschränkt bebaubar und möglichst uneingeschränkt nutzbar sein.
- Es muß planungsrechtlich gesichert, das heißt mit Baurecht als Gewerbe- oder Industriegebiet versehen sein.
- Es muß in öffentlichem Besitz sein, oder die Bereitschaft privater Eigentümer zum Verkauf muß vorliegen.

Diese Faktoren sind für die Eignung eines Grundstückes als Gewerbestandort zwar notwendig, für die Wahl des Standortes allerdings nicht ausreichend. Es kommen weitere "harte" und "weiche" Anforderungen an den Standort hinzu. Dabei sind die harten Faktoren der Standortausstattung im Vergleich zur Auswahl des Makrostandortes von weitaus größerer Bedeutung. Als solche "harten" Anforderungen an den Mikrostandort gelten:

- Guter Anschluß an das überregionale Verkehrsnetz, vor allem Nähe zur Autobahn und zum Schienennetz (Bahnhof, Güterumschlaganlage).
- Ausreichend dimensionierte innere Verkehrserschließung und Abstellplätze in ausreichender Zahl.
- Anschlüsse an alle Systeme der Ver- und Entsorgung (Wasser, Abwasser, Strom und Gas, Telekommunikation, eventuell Fernwärme).
- Zusätzliche Flächen für eine eventuelle spätere Erweiterung.
- Keine störungsempfindlichen Nutzungen in der unmittelbaren Nähe zum Betriebsgrundstück.

Im Vergleich zu diesen harten Standortfaktoren haben qualitative Aspekte wie das äußere Erscheinungsbild und die städtebauliche und architektonische Gestaltung, die Eingrünung, ökologische Qualitäten und die Ausstattung mit beschäftigtenorientierter Infrastruktur lange Zeit eine deutlich nachrangige Bedeutung gehabt. Qualitative Anforderungen an den gewünschten Standort und damit Aspekte der gestalterischen Qualität von Gewerbegebieten werden Mitte der neunziger Jahre weniger von Unternehmen, sondern vor allem von Städten und Gemeinden betont. Die Kommunen wollen damit

- erstens attraktive Standorte entwickeln, mit denen sich hochwertige, zukunftsträchtige Unternehmen anziehen lassen;
- zweitens an möglichen Ansiedlungsstandorten ein negatives Erscheinungsbild vermeiden, von dem Unternehmer abgeschreckt werden könnten;
- drittens einen allgemeinen Werbe-Effekt für die Kommune schaffen.

Das Stadtquartier, der Stadtteil und seine Standortqualität ist nur für bestimmte Wirtschaftsgruppen von Bedeutung. Dabei bestimmen unterschiedliche Faktoren die Standortqualität in einem Stadtquartier - und damit die Attraktivität dieses Quartiers als Wirtschaftsstandort:

- Das Image, das äußere (städtebauliche) Erscheinungsbild und die (Wohn-)Qualität des Umfeldes - damit auch als Qualität des Arbeitsumfeldes - sind vor allem für Betriebe des Dienstleistungsgewerbes von Bedeutung.
- Die Bevölkerungsdichte, die Sozialstruktur und die Kaufkraft sind für den Einzelhandel, daneben aber auch für das Handwerk und bewohnerorientierte Dienstleistungsbetriebe von Interesse.
- Die Betriebsdichte und auch die Nähe zu Arbeitskräften (auch zu distanzempfindlichen Bevölkerungsgruppen) sind vor allem für das produzierende Gewerbe und das Handwerk, daneben aber auch für alle anderen Betriebe wichtig.

4.5.2 Maßnahmen zur Schaffung attraktiver Wirtschaftsstandorte

Maßnahmen auf der Makrostandortebene

Handlungsfelder der Siedlungs- und Städtebaupolitik im Bereich der harten Faktoren auf der Ebene des Makrostandortes sind: die Verkehrserschließung und die Anbindung an das überregionale Verkehrsnetz, die Ausstattung mit technischer Infrastruktur der Versorgung und der Entsorgung sowie die Verfügbarkeit von gewerblich nutzbaren Bauflächen.

Verkehrserschließung: Innerhalb der Gruppe der harten Standortfaktoren hat die Verkehrserschließung und in ihr der Anschluß an das überregionale Verkehrsnetz die größte Bedeutung. Die Kompensation einer fehlenden Autobahnanbindung oder eines qualitativ schlechten Straßennetzes durch andere Verkehrsträger wird im Zeitalter der Just-in-time-Anlieferung von der Mehrzahl der Unternehmen als nicht möglich angesehen. Die Attraktivität einer nur unzureichend an das überregionale Straßennetz angebundenen Region oder Stadt ist deshalb verhältnismäßig niedrig anzusetzen. In Deutschland betrifft das vor allem noch Teile der neuen Länder.

Die Einflußmöglichkeiten der kommunalen und regionalen Wirtschaftsförderung auf den Aus- oder Neubau überregional bedeutsamer Verkehrsverbindungen sind im allgemeinen sehr begrenzt, weil die entsprechenden Entscheidungen auf Bundes- und Länderebene getroffen werden. Zunehmend setzt sich jedoch die Idee integrierter

Raumentwicklungs- und Verkehrskonzepte durch, die fachlich alle Einzelaspekte und räumlich die verschiedenen Planungsebenen und überkommunalen Bezüge koordinieren. Wichtige Elemente solcher Konzepte sind die Förderung kompakter Siedlungsstrukturen, der Ausbau der schienengebundenen öffentlichen Verkehrsmittel und die Förderung von Güterverkehrskonzepten mit dem Ziel, den Wirtschaftsverkehr mehr auf umweltverträglichere Verkehrsträger zu verlagern.

Ver- und Entsorgungsinfrastruktur: Die Bereitstellung von Ver- und Entsorgungseinrichtungen einschließlich Kommunikationseinrichtungen ist in Deutschland zwar grundsätzlich gewährleistet, in einigen Bereichen kann es jedoch noch zu Engpässen kommen. So können die Abwasserbeseitigung und die Abfallentsorgung vor allem in den neuen Ländern noch nicht an allen Standorten als gesichert angesehen werden. Doch auch in Westdeutschland können örtlich immer wieder Kapazitätsprobleme auftreten, die dazu führen können, daß die Ansiedlung von Produktionen mit einem hohen Abwasseranfall unter Umständen nicht mehr gewährleistet werden kann. Die Folge ist der Ausschluß derartiger Unternehmen von einer Ansiedlung in den entsprechenden Gebieten.

Daneben entwickelt sich auch die Frage der Abfallentsorgung und besonders der Entsorgung des Sondermülls in verschiedenen Regionen zu einer zunehmend bedeutsamen Restriktion für die Ansiedlung bestimmter Gewerbe- und Industriebetriebe. Im Grundsatz handelt es sich dabei um zeitlich begrenzte Probleme, die mit der Schaffung zusätzlicher oder der Ausweitung bestehender Entsorgungskapazitäten gelöst werden können.

Technologiezentren: Die Attraktivität der Standorte wird durch Technologiezentren oder Technologieparks gefördert. Technologiezentren sind in erster Linie darauf ausgerichtet, Hochschulabgängern oder Hochschulmitarbeitern, die die Universität verlassen wollen, optimale Bedingungen zur Existenzgründung zu bieten; daneben geben sie aber auch externen Unternehmen die Möglichkeit, Entwicklungsabteilungen oder neu zu gründende Firmen in diesen Zentren unterzubringen. Zusätzliche Attraktivität gewinnen diese Standorte durch Technologieparks, die häufig in unmittelbarer Nähe der Technologiezentren errichtet werden und sowohl die Firmen, die aus den Technologiezentren herauswachsen, als auch technologieorientierte Neuansiedlungen aufnehmen sollen.

Besonders gut funktionierende Beispiele in der Bundesrepublik sind die Technologiezentren und Technologieparks in Dortmund, Aachen, Karlsruhe und Berlin. Beispielsweise bietet der Technologiepark Dortmund, ursprünglich auf rund 20 Hektar Fläche für etwa 2.000 Arbeitsplätze konzipiert, mittlerweile auf einer auf 30 Hektar vergrößerten Fläche über 4.000 hochqualifizierte Arbeitsplätze. Andere Städte wie Bochum oder Münster versuchen, den Erfolg dieser Städte durch die Einrichtung von Technologieparks im unmittelbaren Umfeld ihrer Universitäten nachzuvollziehen. In den neuen Ländern will vor allem Dresden an diese Beispiele anknüpfen.

Gewerbeflächenangebot: Auch bei einer positiven Bewertung aller Kriterien hängt die Standortentscheidung eines Betriebes letztendlich von der Verfügbarkeit eines Gewerbebaugrundstücks ab. Das Fehlen eines geeigneten Grundstückes oder ein zu hoher Grundstückspreis wird dazu führen, daß die Standortentscheidung zugunsten einer anderen Stadt fällt. Die Schaffung von Planungsrecht und die Erschließung und Aufbereitung von Gewerbe- und Industrieflächen gehören somit zu den wichtigsten Voraussetzungen für die Neuansiedlung von Unternehmen.

Bei genereller Flächenknappheit oder knappen Flächen für bestimmte Gewerbebetriebe kann sich eine Kooperation mehrerer Kommunen bei der Gewerbeflächenerschließung empfehlen. Unter Umständen können durch eine kommunale Kooperation auch weitere lokale Defizite auf regionaler Ebene ausgeglichen werden. Beispiele einer umfassenderen, über Einzelprojekte hinausgehenden Kooperation mehrerer Gemeinden in der Bundesrepublik zur Verbesserung der Standortattraktivität sind die Zukunftsinitiative im Aachener Revier e.V. und die Kooperation der Städte Erlangen, Fürth und Nürnberg.

Die **Kooperation der Städte Erlangen, Fürth und Nürnberg** hat die Planung und Erschließung eines gemeinsamen Gewerbegebietes zum Ziel. Planungshoheit und Grunderwerb wurden dazu auf einen eigens gegründeten Zweckverband übertragen. Der Zweckverband versteht sich darüber hinaus als regionaler Gewerbesteuerpool, das heißt er trägt die Erschließungskosten für das gemeinsame Gewerbegebiet, er erhält aber auch alle Einnahmen, wobei Kosten und Einnahmen anteilig auf die drei Städte aufgeteilt werden. Bei der **Zukunftsinitiative im Aachener Revier e.V.** haben sich sieben Umlandgemeinden der Stadt Aachen zu einem Verein zusammengeschlossen, um die strukturelle und städtebauliche Erneuerung der Region gemeinsam und mit abgestimmten Maßnahmen anzugehen. Die Gemeinden haben unter anderem übergreifende Konzepte zur Neuorganisation des Öffentlichen Nahverkehrs, zur Entwicklung regionaler Grünzüge, aber auch eine gemeinsame Prioritätenliste zum kleinteiligen Flächenrecycling sowie zu einem Netz von Technologie- und Innovationszentren erarbeitet. Das gemeinsame Vorgehen hat die Position der Gemeinden sowohl in der Region als auch bei den Landesministerien deutlich gestärkt, was besonders beim Werben um Fördermittel zur Verbesserung der Standortattraktivität nützlich ist.

Maßnahmen auf der Mikrostandortebene

Stadtquartier: Der Beitrag des Städtebaus zur Entwicklung des Stadtquartiers als Wirtschaftsstandort ist sehr stark von der konkreten Situation abhängig. Städtebauliche Anforderungen an den Standort gehen im Stadtquartier allenfalls dann vom Gewerbe aus, wenn das Gewerbe die Abwehr von Entwicklungsrestriktionen verlangt; die städtebaulichen Anforderungen zielen stärker auf die Integration des Gewerbes in die städtebauliche Situation des Quartiers. Dabei geht es um die Einpassung von Betrieben in vorhandene bauliche Strukturen, um Fragen der Verkehrsführung und der Verkehrserschließung, auch um die Minimierung von Belästigungen durch Lärm, Verkehr und Emissionen.

Welche städtebaulichen Anforderungen von der Wirtschaft an das Quartier gestellt werden und welche Anforderungen umgekehrt aus der konkreten Situation des Quartiers an die Betriebe zu richten sind, hängt vor allem von den für solche Quartiere verfolgten Entwicklungszielen ab.

Grundsätzlich ist in der Städtebaupolitik der vergangenen Jahre im Blick auf die gewerbliche Entwicklung im Stadtquartier eine eher defensive Einstellung zu erkennen, die Veränderungen in der Quartiersstruktur möglichst zu vermeiden oder zu minimieren sucht. Das drückt sich zum einen in dem Versuch eines weitgehenden Erhalts und damit einer Stabilisierung bestehender gewerblicher Nutzungen in diesen Quartieren aus. Zugleich gibt es aber auch Anstrengungen, eine Umstrukturierung vor allem von Wohnbereichen zu verhindern und damit die Attraktivität eines Quartiers für bestimmte gewerbliche Nutzungen eher einzuschränken. Die Folge einer solchen Politik ist allerdings, daß sich strukturelle Änderungen innerhalb der gewerblichen Nutzung ergeben und vor allem Handwerks- und Produktionsbetriebe von zahlungskräftigeren Nutzungen, in erster Linie Einzelhandel und Dienstleistungen, aber auch von Freizeiteinrichtungen, verdrängt werden.

Mitte der neunziger Jahre sind allerdings auch Ansätze zu erkennen, überwiegend auf freiwerdenden großen Arealen, vor allem ehemaligen Flughäfen und Militäranlagen oder Brachflächen (in den neuen Ländern auch ungenutzte Kombinatsflächen) neue und gemischt genutzte Quartiere zu schaffen. Beispiele sind unter anderem München-Riem, Söllingen, Dessau und Dortmund, aber auch Hafenbrachen wie in Frankfurt, Magdeburg und Duisburg. Diese Konzepte der Stadtentwicklung stoßen allerdings nur zum Teil auf entsprechende Interessen der Wirtschaft. Neue Mischnutzungen sind vor allem von den bereits ansässigen Gewerbebetrieben nicht erwünscht, weil sie durch die Ansiedlung tendenziell störungsempfindlicher Nutzungen Beeinträchtigungen und Restriktionen der eigenen Entwicklung befürchten.

Auf der gesetzgeberischen Ebene wurde im Städtebaurecht in den vergangenen Jahren viel getan, um das Quartier als Wirtschaftsstandort zu sichern und zu stabilisieren, vor allem im Zusammenhang mit der Standortsicherung in Gemengelagen.

Finanziell unterstützt der Bund vor allem mit dem Bundesprogramm zur Förderung städtebaulicher Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen die Bemühungen der Städte, attraktive Wirtschaftsstandorte zu schaffen. Für dieses Programm wird in den alten Ländern seit 1971, in den neuen Ländern seit 1991, ein jährlich variierender Verpflichtungsrahmen des Bundes bereitgestellt. In den vergangenen Jahren waren es jährlich rund eine Milliarde DM. Die Leistungen des Bundes werden teilweise durch spezifische Landesprogramme, beispielsweise das Standortsicherungsprogramm des Landes Nordrhein-Westfalen oder das Programm Einfache Stadterneuerung des Landes Baden-Württemberg, ergänzt.

Das **"Programm Einfache Stadterneuerung"** des Landes Baden-Württemberg zielt vorrangig auf die städtebauliche Erneuerung kleinerer Areale in der Stadt ab. Gefördert wird unter anderem auch das "Brachflächenrecycling" und die "Verbesserung der Funktionsfähigkeit innerstädtischer Gewerbestandorte", so daß auch von einer "gewerblich orientierten Stadterneuerung" gesprochen wird. Dieses Programm ist vor allem deshalb interessant, weil es - fast als einziges Förderprogramm - die jeweiligen Vorhaben vollständig finanziert. Dabei kalkulieren die Gemeinden die Gesamtkosten eines städtebaulichen Projekts, das bei Aufnahme in das Programm zu zwei Dritteln der Gesamtkosten gefördert wird. Das sichert den Gemeinden die Finanzierung über eine jahresweise Bewilligung hinaus, läßt ihnen aber das Risiko, daß Kostensteigerungen nicht zu einer Aufstockung der Fördermittel führen, sondern von den Gemeinden selbst getragen werden müssen.

Die verschiedenen Instrumente sind in überwiegendem Maße allerdings eher passiv auf die Abwehr oder Verlangsamung von Entmischungstendenzen, in starkem Maß wie bei den Zweckentfremdungsverordnungen auch auf die Abwehr von Unterwanderungen ausgerichtet. Deshalb ist es weitaus problematischer, nachträglich eine Nutzungsmischung in Stadtquartieren oder neue, gemischt genutzte Quartiere zu schaffen; es gibt in Deutschland praktisch keine rechtlichen Möglichkeiten, wenn neue gewerbliche Nutzungen in bestehenden Stadtquartieren geschaffen werden sollen; die Kategorie des Mischgebietes in der Baunutzungsverordnung hat sich für diese Ziele vor allem wegen zu geringer kleinteiliger Steuerungsmöglichkeiten als nicht geeignet erwiesen.

Gewerbegebiet/Grundstück: Auf der Ebene des Gewerbegebietes und des einzelnen Betriebsgrundstückes sind in der städtebaulichen Praxis zwei wesentliche Entwicklungstendenzen zu beobachten:

- Die Formulierung gestalterischer, teilweise auch ökologischer Anforderungen an Erschließung und Besiedlung eines Gewerbegebietes

- Die Spezialisierung eines oder mehrerer Gewerbegebiete auf bestimmte Nutzergruppen.

In der Praxis häufiger vorzufinden ist die Formulierung besonderer qualitativer, in der Regel gestalterischer Anforderungen an die Erschließung und die Besiedlung eines Gewerbegebietes. Während sich diese Forderung in der Vergangenheit häufig auf reine Begrünung konzentiert hat, versuchen Städte und Gemeinden inzwischen, auch größere Gewerbebereiche durchdachter zu besiedeln und eine insgesamt bessere städtebauliche Qualität zu erreichen.

Neben entsprechend detaillierten Festsetzungen in Bebauungsplänen werden dabei auch Gestaltungssatzungen oder Gestaltungshandbücher in Verbindung mit einer architektonischen Beratung, teilweise auch die gestalterischen Rahmenbedingungen in privatrechtlichen Vereinbarungen, etwa als Anlage zu Grundstückskaufverträgen, von der Gemeinde vorgeschrieben oder festgelegt.

Einzelne Städte gehen mittlerweile dazu über, ihre Gewerbegebiete funktional zu spezialisieren, das heißt vorrangig für bestimmte Nutzergruppen vorgehalten. Damit wird auch die angestrebte städtebauliche und gestalterische Qualität differenziert. Für besonders hochwertige Bereiche wie

Technologieparks oder ähnliches ist dieses Vorgehen schon seit langer Zeit städtebauliche Praxis; relativ neu ist aber, daß dieser Weg auch für andere Gewerbebereiche, teilweise auch für das gesamte Gewerbeflächenangebot in einer Gemeinde, beschritten wird.

Die Stadt Bielefeld hat so zum Beispiel insgesamt 20 Gebiete, die für eine gewerbliche Nutzung geeignet sind, umfangreich bewertet und qualifiziert. Je nach den konkreten Standortvorteilen und Restriktionen dieser Gebiete wurden Betriebsgruppen mit vergleichsweise homogenen Standortanforderungen bestimmt, die für die Ansiedlung auf der jeweiligen Fläche gut geeignet oder eben nicht geeignet sind. Im Ergebnis läuft dieses Vorgehen auf eine selektive Besiedlungsstrategie hinaus, mit der zum einen das Flächenangebot gezielt für bestimmte Nutzergruppen weiterentwickelt werden kann, zum anderen werden auch Unverträglichkeiten der Betriebe untereinander vermieden oder reduziert.

Neben den verbesserten Qualitäten bei der Entwicklung neuer gewerblicher Bereiche kümmerten sich die Städte in den vergangenen Jahren auch verstärkt um die bestehenden gewerblichen Bereiche. Alte, gewerblich genutzte Bereiche, die häufig im Innenbereich der Städte liegen, werden aufgewertet und aktiviert. Diese Gebiete haben seit ihrer Erstbesiedlung einen strukturellen Wandel hinter sich. Die Folge sind häufig brachliegende Grundstücke, leerstehende Gewerbegebäude und untergenutzte Flächen sowie städtebauliche Defizite, teilweise auch Kapazitätsprobleme der technischen und der Verkehrsinfrastruktur. Die Gebiete sind wegen ihres Zustandes nicht mehr in der Lage, ihre ursprüngliche Funktion zu erfüllen und mit neuen Gewerbegebieten zu konkurrieren. Damit diese alten Gewerbegebiete für wirtschaftliche Nutzungszwecke wieder interessant werden, sind ebenfalls städtebauliche Ordnungs- und Aufwertungs-Projekte erforderlich.

Häufig steht hinter dieser gewollten Aufwertung der alten Gewerbeflächen - die insbesondere mit einer Wertsteigerung und einer Erhöhung der Flächenkosten verbunden ist - auch die Absicht, sie anders zu nutzen. In der städtebaulichen Praxis ist häufig zu beobachten, daß vor allem innenstadtnahe oder durch den Verkehr günstig erschlossene gewerbliche Bestandsgebiete für den großflächigen Einzelhandel oder Büros hergerichtet werden. Diese Entwicklung entspricht zwar dem veränderten Wert solcher Gebiete, ist aber nicht unproblematisch: Sie verdrängt häufig auch die Gewerbebetriebe von Handwerkern aus der Innenstadt und setzt damit eine Außenwanderung von Gewerbebetrieben sowie einen höheren Flächenverbrauch für gewerbliche Nutzungen im Außenbereich in Gang und verstärkt solche ohnehin vorhandenen Prozesse zusätzlich.

4.5.3 Handlungsmöglichkeiten der kommunalen Ebene

Vor allem beim Makrostandort können längst nicht alle Faktoren, die einen Wirtschaftsstandort attraktiv machen, auf der kommunalen oder regionalen Ebene beeinflußt werden. Dazu zählen die Nähe zu Absatzmärkten, die Existenz von Vor- oder Zulieferern, aber auch die von den Unternehmen zu beachtenden Umweltschutzauflagen.

Andere Faktoren, die zur Attraktivität eines Wirtschaftsstandortes ebenfalls beitragen, sind zwar auf der kommunalen oder regionalen Ebene zu beeinflussen, die Städtebaupolitik hat daran aber keinen oder aber allenfalls einen indirekten Anteil. Das betrifft beispielsweise die Höhe der lokalen Abgaben und Fördermittel oder die Verfügbarkeit qualifizierter Arbeitskräfte, aber auch die Existenz von Forschungs- und Entwicklungseinrichtungen.

Umgekehrt werden die Möglichkeiten der Städtebaupolitik, die Attraktivität einer Region zu verbessern, vielfach unterschätzt. Die Wohnungsbaupolitik, die lokale Umwelt- und Freiraumpolitik, die Entwicklung des Freizeitsektors und das kulturelle Angebot einer Stadt oder Region sind für die wirtschaftliche Attraktivität ebenfalls wichtig, werden im Blick auf diese Auswirkungen jedoch kaum beachtet.

Generelles Ziel der Wirtschaftsförderung oder der wirtschaftsbezogenen Städtebaupolitik sollte die Erarbeitung eines Konzeptes sein, das in die Überlegungen zur gesamten Stadtentwicklung eingebunden ist. Neben der Infrastrukturausstattung müssen dabei auch die städtebauliche Entwicklung, die Verbesserung der Umwelt- und Freizeitqualität sowie das "soziale Klima" und das "Wirtschaftsklima" der Stadt berücksichtigt werden, weil alle diese Faktoren gemeinsam die Standortqualität und das Image einer Region oder Stadt als Wirtschaftsstandort bestimmen.

Die kommunale Ebene kann vor allem bei der Entwicklung attraktiver Mikrostandorte handeln. Städten und Gemeinden steht mit den differenzierten Möglichkeiten des Bebauungsplanes, mit dem Erlaß zusätzlicher Satzungen etwa für die Gestaltung, mit privatrechtlichen Vereinbarungen in Grundstückskaufvertägen sowie seit kurzer Zeit mit den Möglichkeiten konkreter Vereinbarungen in städtebaulichen Verträgen sowie im Rahmen von Vorhaben- und Erschließungsplänen zumindest bei der Erschließung und Besiedlung neuer Gewerbebereiche ein ausreichendes Spektrum rechtlicher Möglichkeiten zur Verfügung, damit sie ihre gestalterischen und ökologischen Ziele durchsetzen können.

Engpässe liegen in erster Linie in der konsequenten Anwendung der vorhandenen rechtlichen Instrumente und vor allem in der Kontinuität und Konsequenz bei der Umsetzung der angestrebten Qualitätsziele. In der städtebaulichen Praxis werden den an einer Ansiedlung interessierten Betrieben, die für die Kommune interessant sind oder besonders intensiv verhandeln, zahlreiche Zugeständnisse bei der Gestaltqualität gemacht, die den städtebaulichen Gesamteindruck eines Gewerbegebietes empfindlich trüben können. Besonderes Augenmerk ist auf die ersten Ansiedlungen in einem neu erschlossenen Gebiet zu richten. Sie setzen für alle nachfolgenden Ansiedlungen den Maßstab.

Auch die Kommune steht in der Pflicht, ihre eigenen Flächen, vor allem Verkehrsflächen oder öffentliche Grünbereiche, ebenfalls den geforderten Qualitäten in der Gestaltung anzupassen. Das ist längst nicht immer der Fall. Unvollständig ausgebaute Straßen oder ungestaltete Grünflächen beeinträchtigen die Attraktivität eines Gewerbestandortes ebenso wie Defizite auf den privaten Grundstücken; umge-

kehrt werden die privaten Investoren in weitaus geringerem Maße zu eigenen Investitionen in eine attraktive Standortgestaltung bereit sein, wenn die öffentliche Hand keine Komplementärleistungen erbringt.

Die Schaffung attraktiver und zukunftsfähiger Wirtschaftsstandorte bedingt letztlich eine enge Zusammenarbeit von Kommunen und Unternehmen. Die Möglichkeiten zur Berücksichtigung von Umweltaspeken können dabei ein weites Spektrum von Maßnahmen umfassen: von der Auswahl der Standortflächen über die Art der Erschließung (technische Ver- und Entsorgung) und Grüngestaltung bis hin zur Auswahl der Betriebe, gegebenenfalls verbunden mit der Einflußnahme auf Einsatzstoffe und Produktionsverfahren. Diese Möglichkeiten gilt es zu nutzen, wenn die Städte auch als Wirtschaftsstandorte auf dem Weg zur Nachhaltigkeit vorankommen wollen. Auch und gerade Privatinitiativen können eine wichtige Rolle in dem Prozeß der Durchsetzung einer nachhaltigen wirtschaftlichen Entwicklung an zukunftsfähigen Standorten spielen, wie das Beispiel "Ulm - eine Region will nachhaltig werden" zeigt.

Ulm - eine Region will nachhaltig werden

Ulm, die 110.000 Einwohner zählende Stadt in Baden--Württemberg will Vorbildstadt für eine Vision werden, wie die Menschen in Zukunft leben und wirtschaften können, ohne den Planeten "Erde" zu zerstören. Dazu wurde in Ulm von Repräsentanten aus der kommunalen Politik, aus den Wirtschaftsunternehmen und aus der Wissenschaft heraus ein Verein gegründet, der die Impulse für den Prozeß des ökologischen Strukturwandels geben soll: der Ulmer Initiativkreis nachhaltige Wirtschaftsentwicklung e.V.

Was in Ulm unter nachhaltiger Wirtschaftsentwicklung verstanden wird, ist jedoch kein fertiges Konzept. Regionale nachhaltige Entwicklung ist ein Leitbild, das in einem langfristigen gesellschaftlichen Such- und Abstimmungsprozeß erreicht werden kann und muß. Die unterschiedlichen Akteure müssen dabei überzeugt werden, daß der notwendige Strukturwandel, daß der Grundsatz "nachhaltige Entwicklung" sinnvoll ist - im privaten Bereich ebenso wie im Beruf und in der Freizeit.

Eine zentrale Rolle in diesem Strukturwandel spielen die Unternehmen in der Region. Sie werden - sowohl freiwillig als auch durch Rahmenvorgaben gelenkt - Pionier-Funktionen übernehmen müssen, wenn es darum geht, nachhaltige Entwicklung in die Praxis umzusetzen. Dabei wird im Mittelpunkt stehen müssen, die Effizienz des Material- und Energieverbrauchs zu erhöhen und die noch sehr intensive Art der Flächennutzung einzuschränken. Um diesen Prozeß zu unterstützen, ist vor allem die Verbreitung von Wissen in der Region in Angriff zu nehmen. Denn es gibt inzwischen schon genügend Pioniere, die den Weg gegangen sind, durch Umweltschutz Kosten zu sparen und neue Märkte zu erschließen.

Ein solcher Prozeß braucht also nicht nur Leitbilder, sondern er braucht auch Mediatoren. Der Ulmer Initiativkreis versteht sich so als ehrlicher Makler, der überparteilich Vorschläge unterbreitet, die das Alltagshandeln im Betrieb betreffen und durch ihre ökologischen Vorteile eine nachhaltige Entwicklung in der Region stützen können. Von daher war es auch wichtig, daß diese Anstöße von einer Privatinitiative und nicht von der Politik aus erfolgen. Genauso wichtig ist die Zusammensetzung des Vereins. Neben der Wissenschaft sind sowohl Unternehmen als auch die Funktionsträger der Kommunalverwaltung in die Vereinsarbeit mit einbezogen worden. Nur so konnte es gelingen, Leute zu überzeugen und Vertrauen zu schaffen.

Überzeugung ist die Grundvoraussetzung des notwendigen Strukturwandels. Ökologische Innovation ist nicht durch Verordnung machbar. Der Verein setzt deshalb primär auf Kooperation und Information in der Region. Kooperation heißt vor allem gemeinsame Arbeitskreise, meint die Organisation "runder Tische". Information zielt darauf ab, beispielhaft darzustellen, wie die Effizienz gesteigert werden kann, wie organisatorische Innovationen durchgesetzt werden können. Dazu dienen Veranstaltungen, Publikationen über positive Beispiele und erste Schritte, Datenbanken und Ausstellungen. Je mehr Unternehmen in der Region das ökologisch Sinnvolle mit dem ökonomisch Nützlichen verbinden - es gibt genügend Beispiele, die zeigen, daß sich energetische Neuerungen auch einzelwirtschaftlich auszahlen -, um so schneller wird der notwendige Prozeß der Strukturanpassung in Gang gesetzt.

Zweifellos befindet sich die ökologisch orientierte kommunale Wirtschaftsförderung in Deutschland auf dem Vorweg. Auf kommunaler Ebene spielen dabei zum Beispiel die ökologisch orientierte Beschaffung und Auftragsvergabe der eigenen Verwaltung, die umweltfreundliche Ausweisung und Reaktivierung von Gewerbe- und Gewerbebrachflächen sowie die Förderung von Umwelttechnologien und umweltorientierten Dienstleistungen eine wichtige Rolle. Nach einer aktuellen Umfrage des Deutschen Instituts für Urbanistik von 1995 haben vier von 170 Städten bereits Konzepte einer ökologischen Wirtschaftsförderung entwickelt und umgesetzt. In 19 Städten befinden sich die Überlegungen in der Konzeptionsphase, in 23 Städten ist geplant, das Thema in näherer Zukunft aufzugreifen.

5. Teil: Maßnahmen zur Verbesserung der internationalen Kooperation und des Wissenstransfers

Entwicklungspolitische Zusammenarbeit im Bereich der Stadtentwicklung

Die Verstädterung und die damit zusammenhängenden Probleme in den Städten der Entwicklungsländer haben in den beiden vergangenen Jahrzehnten rapide zugenommen. Dennoch wurde das Ausmaß dieser Probleme wie auch der zu ihrer Lösung oder auch nur Linderung erforderliche Innovationsbedarf in den betroffenen Ländern und von den meisten Industrienationen lange Zeit unterschätzt.

In internationaler Zusammenarbeit fördert die Bundesregierung seit über 20 Jahren Projekte der integrierten Stadtentwicklung. Damit soll eine bessere Wohnungsversorgung für arme Bevölkerungsschichten ebenso erreicht werden, wie bessere Lebensbedingungen in Spontansiedlungen und Slums erwünscht sind. "Hilfe zur Selbsthilfe" spielt dabei eine zentrale Rolle.

Bei der Arbeit in über 130 Projekten wurden die inhaltlichen Schwerpunkte wie auch das Förderinstrumentarium kontinuierlich weiterentwickelt. Bis zur Mitte der siebziger Jahre wurden zunächst nur in Einzelfällen zielgruppenorientierte Lösungsansätze für städtische Marginalsiedlungen verfolgt. In der Regel standen dabei Fragen der Einfachtechnologien im Vordergrund. Armutsorientierte städtische Projekte machten nur einen geringen Anteil aus.

Die Refinanzierung von Entwicklungsbanken, die im Wohnungsbau engagiert waren, wurde verstärkt gefördert.

Die in den achtziger und neunziger Jahren vor allem mit Unterstützung der Weltbank geänderte Strategie verfolgt vor allem Ziele wie die verbesserte Deckung der Grundbedürfnisse, verstärkte Teilhabe der betroffenen Bevölkerung, Stärkung der Selbsthilfefähigkeit, Legalisierung illegalen Bodenbesitzes, Kostendeckung öffentlicher Dienstleistungen und die Senkung zu anspruchsvoller Bau- und Infrastrukturstandards.

Vor allem die integrierten Sanierungs- und Stadterweiterungsprojekte konnten sich als neue und erfolgreiche Projekttypen etablieren. Sie trugen dazu bei, daß in vielen Ländern eine Diskussion über die bis dahin vorherrschende Stadtentwicklungspolitik begann, die - beabsichtigt oder nicht -, oft an den Vorbildern der westlichen Industrieländer orientiert war. Statt der bis Mitte der siebziger Jahre häufig vorkommenden physischen Beseitigung von Spontansiedlungen gegen den Widerstand der Bewohner und statt der Förderung von hochsubventioniertem Geschoßwohnungsbau wurden neue Ansätze zur Lösung der Urbanisierungsprobleme gesucht. Dabei wurden auch allmählich die Prioritäten von der Schaffung möglichst vieler physischer Verbesserungen für die Bewohner (Hardware) zu einer möglichst weitgehenden Befähigung der Bewohner zur Selbsthilfe und der Institutionalisierung entsprechender Unterstützungsorganisationen, besonders von Nicht-Regierungsorganisationen (Software), verschoben.

Trotz verstärkter Anstrengungen der Entwicklungsländer wie auch der bilateralen und multilateralen Geber verschlechterten sich die Wohn- und Arbeitsbedingungen in den Städten der Entwicklungsländer weiter. Das liegt vor allem an unzureichenden politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen und unangemessenen Zielsetzungen, an fehlendem politischen Willen und der Knappheit an Mitteln, an fehlenden Förderinstrumenten für die spezifische Situation von Städten in Entwicklungsländern wie auch der mangelnden Planungs- und Managementkapazität der in Frage kommenden Trägerorganisationen (Staat, Regionen, Kommunen, Private). Die Formulierung oder Anpassung von Politikkonzepten in den wichtigsten Engpaßbereichen städtischer Entwicklung mußte deshalb verstärkt gefördert werden; Verwaltungsreformen auf nationaler und kommunaler Ebene sowie Gesetzesänderungen wurden angeregt; das erforderliche Instrumentarium wurde angepaßt.

Das sind die erkannten Defizite:

- Die eigentliche bedürftige Zielgruppe wurde wegen nicht durchgeführter geschlechtsspezifischer Zielgruppenanalysen nur bedingt erreicht, und der oftmals hochsubventionierte Wohnraum kam in erster Linie den mittleren Einkommensschichten zugute.
- Die "auf der grünen Wiese" konzipierten neuen Siedlungsgebiete wurden nicht akzeptiert und angenommen; leerstehende Wohnungen, vernachlässigte Infrastrukturen und hohe Rückzahlungsausfälle sind das Ergebnis dieser meist zentral geplanten Entwicklungsstrategien.
- Sozio-kulturelle Aspekte, wie zum Beispiel das unterschiedliche Rollenverständnis von Frauen und Männern, sind beim Ausbau und der Bereitstellung von Wohnraum zu wenig berücksichtigt worden; die für die nachhaltige Unterhaltung der Infrastruktur und gemeinschaftsbezogenen Gestaltung der Siedlungen wichtigen Basisstrukturen wurden in Mitleidenschaft gezogen oder sogar zerstört.

In enger Abstimmung mit den internationalen Organisationen wie Weltbank, United Nations Centre for Human Settlements (UNCHS), United Nations Development Programme (UNDP) und wichtigen bilateralen Gebern wurde in den vergangenen zehn Jahren eine verbesserte Herangehensweise an Vorhaben der Wohnungsversorgung und der integrierten Stadtentwicklung entwickelt.

Das sind die wichtigsten Punkte:

- Die umfassende Berücksichtigung der Zielgruppe wird als ein Kriterium für den Erfolg eines Projektes anerkannt. Die Beteiligung der Zielgruppe ist dabei in allen Projektphasen erforderlich. Am Anfang eines jeden Vorhabens steht daher auch eine detaillierte Zielgruppenanalyse, um vor allem den unteschiedlichen Interessen und Bedürfnissen von Frauen und Männern entsprechend ihren Aufgaben gerecht zu werden. Die Durchführung von Sensibilisierungsarbeiten und die Organisation von Basisgruppen ist gängige Praxis. Die Einbindung der

individuellen Nutzer und der Gemeinden ist nicht nur entscheidend für den Erfolg der Wohnungsbaumaßnahmen (Mitarbeit beim Wohnungsbau, Rückzahlung der Kredite), sondern auch für die Nachhaltigkeit der den Wohnungsbau begleitenden Infrastrukturmaßnahmen wie Kindertagesstätten, Kindergärten, Gemeindezentren, Schulen, Wegebau, Wasserversorgung, Müllentsorgung.

- Die zielgruppennahe Arbeit wird häufig erleichtert oder in einzelnen Fällen überhaupt erst durch die Einbeziehung von Nicht-Regierungsorganisationen (NRO) ermöglicht. Sie verfügen vor allem über die guten Zugänge zu Zielgruppen und können ihre Arbeit in der Regel flexibel auf deren Bedürfnisse ausrichten.

- Um auch sehr armen und marginalisierten Bevölkerungsgruppen (überwiegend Frauen, sie machen 70 Prozent der ärmeren Bevölkerung aus) den Zugang zu verbessertem Wohnraum zu verschaffen, werden Wohnungsbaumaßnahmen - soweit möglich - mit einkommensschaffenden Maßnahmen sowie Aus- und Fortbildung verknüpft. Auf diese Weise werden die Betroffenen eher in die Lage versetzt, die für den Bau der Wohnungen aufgenommenen Kredite zurückzuzahlen.

- Der Erwerb von Wohneigentum wird für die Ärmsten der Armen auch weiterhin eine sehr teure oder kaum realisierbare Lösung sein. Deshalb werden alternative Projektansätze und Trägermodelle, die nicht so sehr auf den Eigentumserwerb abstellen, erprobt. Beispiele sind sozialer Wohnungsbau und gemeinnützige Wohnungsbaugenossenschaften.

- Um kostengünstige Lösungen der Wohnraumverbesserung zu ermöglichen, werden Baustandards und Auslegungen der Wohnungen an die Kapazitäten der Zielgruppe angepaßt und ihre aktive Mitarbeit an den Baumaßnahmen zur Voraussetzung gemacht.

- Die aktive Beteiligung der Zielgruppe ist zwar notwendig für die Akzeptanz der Maßnahmen, nicht jedoch für die Nachhaltigkeit des Mitteleinsatzes. Um die Kapitalerhaltung für den revolvierenden Einsatz der Mittel sicherzustellen, sind real positive Zinsen für Baudarlehen erforderlich. Eventuell aus verteilungs- und entwicklungspolitischen Gesichtspunkten wünschenswerte Subventionen werden daher im allgemeinen nicht als Zinssubventionen, sondern als anteiliger Bauzuschuß gewährt. Das erleichtert auch eine spätere Integration der Baukreditvergabe in den nationalen Kapitalmarkt.

- Mehr Augenmerk als bisher wird auf die Förderung sogenannter Finanzintermediäre gelegt. Staatliche und private im Wohnungsbau engagierte Banken haben in der Vergangenheit wegen bankmäßigen Überlegungen eher wohlhabendere Schichten bedient. Politische Veränderungen und die Entwicklung angepaßter Finanzierungsmodelle haben in vielen Ländern aber zu einer verstärkten Berücksichtigung auch ärmerer Bevölkerungskreise geführt. Die materielle und finanzielle Unterstützung der (Hypotheken-) Banken beim Aufbau sogenannter sozial- und zielgruppenorientierter Abteilungen erfolgt daher im Zusammenhang mit Wohnungsbaukrediten.
  In diesem Zusammenhang könnte durch die Einführung eines dem deutschen Bausparkassensystem entsprechenden Finanzierungsmodells diese Bevölkerungsgruppe verstärkt angesprochen und dadurch nicht nur eine breitere Selbsthilfe durch die Bildung von privatem (Spar-)Kapital, sondern auch, bedingt durch die Unabhängigkeit des Bausparens vom Kapitalmarkt, ein stabilisierender Faktor in den Entwicklungsländern erzielt werden.

Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen - The Urban Management Programme

Um die Kooperation zwischen den Geberinstitutionen und den Erfahrungsaustausch zwischen den Entwicklungsländern über neue Politikkonzepte und Instrumente zu verbessern, wurde 1986 von Weltbank, UNDP und HABITAT das auch von der Bundesrepublik Deutschland und von anderen bilateralen Gebern unterstützte **Urban Management Programme** (UMP) initiiert. Ziel des Programms ist es, die bisherigen Erfahrungen im Bereich des städtischen Managements zu sammeln, aufzuarbeiten, weiterzuentwickeln und als Empfehlungen oder Arbeitshilfen an die zuständigen Institutionen in den Partnerländern zu vermitteln. Das Programm umfaßt dabei die fünf ineinandergreifenden Themenkreise Landmanagement, städtische Finanzen, städtische Infrastruktur, städtische Umwelt und Bekämpfung städtischer Armut.

Aus deutscher Sicht bildet das UMP den Rahmen für einen doppelten Erfahrungsaustausch, nämlich einerseits zwischen den Ländern der dritten Welt und andererseits zwischen den beteiligten Geberinstitutionen. Allerdings ist das UMP als Programm mit weltweit vier kleinen Regionalbüros überfordert, die Geber zu koordinieren. Es kann aber dazu beitragen, daß die verschiedenen Geber ihre Förderpolitik harmonisieren und die früher oft kritisierte "Geberkonkurrenz" überwinden.

Die deutsche Seite arbeitet mit dem UMP von Anfang an zusammen. 1990 wurden nach der Entscheidung, das Programm über vier Regionalbüros weiterzuführen, etwa drei Millionen US-$ für deren Aufbau und eine vierjährige Unterstützung der Regionalbüros für Afrika und Lateinamerika bereitgestellt. Da diese Büros ihre Arbeit erst 1992 begannen, deckt die deutsche Unterstützung den Zeitraum bis 1996 ab. Darüber hinaus wurde 1993 zusätzlich etwa eine Million US-$ für die Finanzierung der Umweltkomponente des UMP in Westafrika und daraus entstehender Kleinprojekte bewilligt.

Wegen der Armutsorientierung der Technischen Zusammenarbeit der Bundesrepublik Deutschland befassen sich die meisten Projekte mit der Verbesserung der Wohnungsversorgung der ärmeren Bevölkerungsschichten, überwiegend mit der Anregung und Unterstützung der Selbsthilfe und der Organisationsfähigkeit der Bewohner in Spontansiedlungen, mit der Eröffnung des Zugangs zu Ressourcen und Dienstleistungen (Land, Finanzen) und mit der Verbesserung der Lebensbedingungen in solchen Quartieren.

Die Mehrzahl dieser Projekte ist in Lateinamerika angesiedelt. Wegen des relativ hohen Organisationsgrades der Bevölkerung in Spontansiedlungen und sonstigen marginalen Stadtvierteln sind in Lateinamerika Projekterfolge oft schnel-

ler zu erzielen als etwa in Afrika, wo längere Laufzeiten erforderlich sind, um eine aktive Selbstbeteiligung der Bevölkerung zu erreichen. Die deutschen Erfahrungen zeigen, daß Maßnahmen zur Bekämpfung der Armut und zur Verbesserung der Lebensbedingungen in einem ausgewählten Sanierungsgebiet entwicklungspolitisch zu kurz greifen, wenn sie nicht von Anfang an in größere Zusammenhänge integriert sind, nämlich

- in den Kontext des Entwicklungsprozesses der gesamten Stadt, zu der das sanierte Viertel gehört;
- in die Politikberatung und fachliche Methodenentwicklung (im günstigen Fall einschließlich der Entwicklung neuer Rechtsgrundlagen) auf den jeweils zuständigen höheren Regierungsebenen;
- in den Aufbau oder die Stärkung entsprechender Institutionen, die Erfahrungen und Methoden der Stadtentwicklung mittelfristig in ihrem Land oder ihrer Stadt weiterverbreiten können.

In einigen Fällen der technischen Zusammenarbeit im Bereich Wohnungswesen liegt der Schwerpunkt auf der Beratung in der Wohnungspolitik, ohne daß physische Verbesserungsmaßnahmen in Wohngebieten direkter Gegenstand des Projektes sind. In solchen Fällen werden mit den zuständigen Partnerbehörden oder Wohnungsgesellschaften angepaßte Wohnungsstandards, Finanzierungsmethoden, Bauverfahren und Selbsthilfeformen entwickelt, die der Partner dann entweder selbständig umsetzt oder durch Projekte der finanziellen Zusammenarbeit unterstützt. Mit den Projekten der finanziellen Zusammenarbeit hat das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) beauftragt.

Ergänzend zu diesen Aktivitäten wurde 1989 das internationale Bauberatungsnetzwerk BASIN (Building Advisory Service and Information Network) gegründet. Damit soll der zunehmende Bedarf an Informationen aus den Bereichen des angepaßten Planens und Bauens von Häusern, der Baustoffproduktion aus eigenen Ressourcen und der Förderung der lokalen Bauwirtschaft in Entwicklungsländern gedeckt werden. In der jüngeren Vergangenheit hat dieser Informationsbedarf vor allem im Zusammenhang mit der Wiedereingliederung oder Wiederansiedlung von Flüchtlingen und dem Bau von kostengünstigen Unterkünften zugenommen. Das BMZ hat mit dieser Aufgabe die German Appropriate Technology Exchange (GATE), eine Abteilung der Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) beauftragt.

Über diese Aktivitäten und Akteure hinaus gibt es auch weitere gemeinnützige Organisationen, die zusammen mit Partnerorganisationen in Entwicklungsländern auf dem Feld der Siedlungs- und Wohnungspolitik tätig sind, so zum Beispiel kirchliche Werke wie MISEREOR und Brot für die Welt sowie die Deutsche Entwicklungshilfe für soziales Wohnungs- und Siedlungswesen e.V. (DESWOS). Sie halten es für ihre besondere Aufgabe, durch Hilfe zur Selbsthilfe für gesunde Wohn- und Lebensverhältnisse in Entwicklungsländern zu sorgen.

Neues Sektorkonzept "Umweltgerechte Kommunal- und Stadtentwicklung"

Das im September 1995 vom BMZ veröffentlichte Sektorkonzept "Umweltgerechte Kommunal- und Stadtentwicklung" legt die Grundsätze für die Förderung von Vorhaben der Entwicklungszusammenarbeit im Bereich der Stadtentwicklung neu fest. Es soll als Entscheidungshilfe für die Identifizierung, Prüfung, Planung und Evaluierung solcher Vorhaben dienen und enthält Hinweise für ihre Steuerung und Durchführung.

Hauptaufgaben der Kommunal- und Stadtentwicklung sind die Gestaltung und Nutzung der städtischen Potentiale für die Entwicklung eines Landes. Dabei sind einerseits die räumlichen Funktionsbeziehungen der Stadt zu den vor- und nachgeordneten Zentren beziehungsweise zum Umland und andererseits die Dienstleistungsfunktionen gegenüber der eigenen städtischen Bevölkerung zu berücksichtigen. Die Steuerung und Unterstützung des Prozesses der Stadtentwicklung ist eine multisektorale Aufgabe, die sowohl politische, ökonomische, ökologische und soziale Aspekte wie auch technologische und planerische Herausforderungen umfaßt.

Das Sektorkonzept beschreibt die Interventionsmöglichkeiten der Entwicklungszusammenarbeit in diesem komplexen Aufgabenfeld auf der Grundlage der bisherigen Erfahrungen und der seit einigen Jahren verstärkt geführten Diskussion um eine umweltgerechtere Stadtentwicklung. Insbesondere setzt es die Empfehlungen der "Agenda 21" der Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung (UNCED) in Rio de Janeiro von 1992 in eine Handlungsanleitung für die Planung und Durchführung von Projekten der deutschen Entwicklungszusammenarbeit um.

Das Konzept erhebt nicht den Anspruch, die zahlreichen sektoralen Ansätze der Entwicklungszusammenarbeit, die ebenfalls im städtischen Raum durchgeführt werden, zu beschreiben. Ebenso enthält es keine umfassende Beschreibung aller politischen, ökonomischen und sozialen Rahmenbedingungen, die Einfluß auf die Entwicklung der Städte haben. Das Förderprogramm konzentriert sich vielmehr auf die Bereiche, die im Rahmen fachübergreifender Kooperationsvorhaben durch Beratung, Training, Erfahrungsaustausch und Finanzhilfen beeinflußbar sind.

Die Auswahl und Beurteilung von Vorhaben der Kommunal- und Stadtentwicklung orientiert sich an folgenden Kriterien:

- Nachhaltige Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen des ärmeren Teils der städtischen Bevölkerung
- Begrenzung negativer Folgen des städtischen Wachstums
- Verbesserte Nutzung der städtischen Potentiale für die Entwicklung eines Landes
- Erhaltung der natürlichen Grundlagen der Städte und ihres Hinterlandes
- Verbesserung der politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen für die Stadtentwicklung

- Stärkung der Autonomie und der Kompetenzen der kommunalen Institutionen
- Stärkung der Leistungsfähigkeit lokaler Akteure in Kommunalverwaltungen, Nicht-Regierungsorganisationen und Basisgruppen
- Demonstration innovativer und angepaßter lokaler Problemlösungen
- Erprobung von Ausführungs- und Umsetzungsmaßnahmen zur Befriedigung der Grundbedürfnisse, zum schonenden Ressourcenschutz und zum Abbau akuter Umweltbelastungen.

Maßnahmenschwerpunkte von Vorhaben der umweltgerechten Kommunal- und Stadtentwicklung können sein:

- Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung und des städtischen Managements
- Städtische Infrastruktur und Dienstleistungen
- Gemeindefinanzen
- Städtisches Umweltmanagement
- Planung und Steuerung der städtischen Entwicklung
- Entwicklung von Wohngebieten und informellen Siedlungen.

Träger von Projekten der Kommunal- und Stadtentwicklung können Institutionen auf verschiedenen Verwaltungsebenen sein, insbesondere Stadtverwaltungen, nationale oder regionale Behörden und Ministerien, die für Kommunal- und Stadtentwicklung oder Teilaspekte davon zuständig sind, Gemeindeentwicklungsbanken, Kommunal- und Regionalverbände und Distriktverwaltungen. Bewohnervereine, Selbsthilfegruppen und andere Nicht-Regierungsorganisationen sind ebenfalls Partner für die staatliche Entwicklungszusammenarbeit auf dem Gebiet der Kommunal- und Stadtentwicklung.

Maßnahmen der Aus- und Fortbildung

Prozesse und Vorhaben der Kommunal- und Stadtentwicklung können durch Maßnahmen der Aus- und Fortbildung wirkungsvoll unterstützt werden. Trainingskurse und Workshops, die Erstellung und Verbreitung von Lehr- und Lernmaterial und der Austausch von Fachkräften (zum Beispiel für Planer und andere kommunale Entscheidungsträger) sollen dabei praxisnah und handlungsorientiert angelegt sein. Derartige Maßnahmen sollen nach Möglichkeit mit lokalem Lehrpersonal in den Entwicklungsländern durchgeführt werden und an lokalen Formen der Vermittlung orientiert sein. Damit wird erreicht, daß auf die vor Ort verfügbaren Kenntnisse und Fertigkeiten aufgebaut und das existierende Fortbildungsangebot in den Entwicklungsländern langfristig weiter entwickelt werden können.

Maßnahmen der Aus- und Fortbildung werden in der Regel durch die Deutsche Stiftung für internationale Entwicklung (DSE) betreut. Das Entwicklungspolitische Forum der DSE hat 1994 in Berlin in Zusammenarbeit mit dem Habitat Forum Berlin auch eine international beachtete Vorbereitungskonferenz unter dem Thema "Nachhaltige Stadtentwicklung: von urbaner Krise zur gesunden Stadt" für UNCED organisiert. 1995 war es mit einem Internationalen Round Table "Städtisches Management: gute Regierungsführung und partizipative Entwicklung" am HABITAT II-Vorbereitungsprozeß beteiligt.

Bei Maßnahmen der Aus- und Fortbildung im Bereich der Wohnungsversorgung liegt die Vorfeldverantwortung bei der Carl Duisberg Gesellschaft e.V. (CDG). Der Schwerpunkt lag dabei in der Vergangenheit auf der Umsetzung des projektfreien Stipendienprogrammes der Bundesregierung, ergänzt durch Kurzzeitmaßnahmen wie zum Beispiel die HABITAT II-Vorbereitungskonferenz mit Nicht-Regierungsorganisationen, die vom 27.1. bis 2.2.1996, zusammen mit der 'Habitat International Coalition - HIC', in Berlin durchgeführt wird. Den zunehmenden Problemen der Verstädterung trägt die CDG außerdem mit den neuen Arbeitsschwerpunkt "Infrastruktur in Ballungszentren" Rechnung.

Zusammenarbeit mit den Staaten Mittel- und Osteuropas

Nach dem Scheitern des Systems der sozialistischen Planwirtschaft in Mittel- und Osteuropa und der Sowjetunion versuchen die Staaten des ehemaligen "real existierenden Sozialismus" die zentralistischen sozialistischen Planwirtschaften in (soziale) Marktwirtschaften zu transformieren. Der Optimismus war groß, diesen Transformationsprozeß in relativ kurzer Zeit abzuschließen. Heute ist jedoch erkennbar, daß der eingeschlagene Weg aufgrund seiner Komplexität weit schwieriger und langwieriger sein wird, als vielfach vermutet wurde.

Der Reformprozeß in Richtung Marktwirtschaft und Demokratie und der damit verbundene wirtschaftliche und gesellschaftliche Anpassungsprozeß müssen von Anfang an die räumliche Dimension mitberücksichtigen. Denn um funktionsfähige Demokratie und Marktwirtschaft zu erreichen, bedarf es tatkräftiger Unterstützung beim Aufbau lokaler Verwaltungs- und Siedlungsstrukturen. Eine derartige Hilfestellung liegt im Interesse aller Beteiligten, nicht nur der Transformationsländer, sondern auch der westlichen Industriestaaten - insbesondere der Bundesrepublik als unmittelbarer Nachbar vieler Reformstaaten.

Konkrete Anliegen der Stützungspolitik der Bundesregierung im Bereich der Siedlungspolitik sind die Instandsetzung und Modernisierung der Bausubstanz, die Verbesserung städtischer Infrastruktur sowie die Umgestaltung gesetzlicher Rahmenbedingungen in Richtung demokratischer, marktorientierter, dezentraler Planungsverfahren. Gerade von den Erfahrungen, die Deutschland in den neuen Ländern gemacht hat - zum Beispiel mit der Sanierung der Bausubstanz auch unter ökologischen Gesichtspunkten oder der ressourcenschonenden Sanierung der Ver- und Entsorgungsinfrastruktur - können viele der mittel- und osteuropäischen Staaten profitieren.

Zusammenarbeit mit dem benachbarten Ausland

Die siedlungspolitische Zusammenarbeit der Bundesrepublik Deutschland mit dem benachbarten Ausland erfolgt in bilateralen Kommissionen, die in den siebziger Jahren mit den Niederlanden, Belgien, der Schweiz und Österreich ge-

bildet wurden. Mit Frankreich und Luxemburg ist im Jahre 1971 die Deutsch-Französisch-Luxemburgische Regierungskommission konstituiert worden, in deren Rahmen auch grenzüberschreitende Fragen der Siedlungspolitik behandelt werden. Seit 1975 besteht die Deutsch-Französisch-Schweizerische Regierungskommission, die sich ebenfalls mit grenzüberschreitend bedeutsamen Fragen der Siedlungspolitik befaßt. Mit Dänemark erfolgt die Zusammenarbeit auf regionaler Ebene zwischen der Landesregierung Schleswig-Holstein und ihrem regionalen dänischen Partner. Nach der Herstellung der deutschen Einheit stellte sich die Notwendigkeit, auch mit den östlichen Nachbarstaaten Polen und der Tschechischen Republik eine vergleichbare Zusammenarbeit zu vereinbaren.

Neben diesen bilateralen Regierungskommissionen sind es vor allem die Grenzregionen selbst, die die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Rahmen von sogenannten Euregios beziehungsweise von Euro-Regionen vorantreiben. Solche regionalen Initiativen zur grenzüberschreitenden Kooperation werden auch von seiten der EU im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative zur Förderung der Grenzgebiete (INTERREG) unterstützt und gefördert. Im Rahmen von INTERREG können alle Gebiete an den Binnen- wie auch an den Außengrenzen der Gemeinschaft gefördert werden. Förderungswürdig sind alle wirtschaftlich bedeutsamen Maßnahmen, insbesondere gemeinsame Entwicklungspläne, Hilfen für kleine und mittelständische Unternehmen, Fremdenverkehr, Verkehrs- und Telekommunikationsnetze, vorbeugender Umweltschutz, ländliche Entwicklung, Ausbildung und Beschäftigung.

Grenzüberschreitende Zusammenarbeit findet jedoch nicht nur in Grenzregionen statt, sondern auch zwischen anderen Städten und Regionen im Rahmen verschiedener Netzwerke interregionaler Zusammenarbeit. Auch solche Netzwerke werden von der Europäischen Kommission unterstützt, insbesondere durch das Programm RECITE (Regions and Cities for Europe). Im Rahmen des RECITE-Programms werden zur Zeit 37 Netzwerke unterschiedlicher Größe unterstützt. An dem RECITE-Programm können alle regionalen oder lokalen Ebenen, die mehr als 50.000 Einwohner umfassen, teilnehmen. Mit der Förderung solcher Netzwerke verfolgt die Europäische Kommission das Ziel, den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt in der Gemeinschaft zu stärken, indem unter anderem die Wirtschaft der benachteiligten Gebiete gefördert wird, Wirtschaftskooperationen unterstützt werden, ein Know-how- und Erfahrungstransfer von den weiterentwickelten Regionen in die weniger entwickelten Regionen gefördert wird.

Kommunale Entwicklungszusammenarbeit

Neben der staatlichen bilateralen Entwicklungszusammenarbeit spielt die direkte Zusammenarbeit zwischen Kommunen oder Städten (Städtepartnerschaften) eine zunehmende Rolle. Viele deutsche Städte pflegen auf der Grundlage eigener Ressourcen **Städtepartnerschaften** mit ausländischen Gemeinden. Die erste Partnerschaft nach dem Zweiten Weltkrieg ging die Landeshauptstadt von Niedersachsen, Hannover, mit Bristol in Großbritannien ein. Das war im Jahr 1947. Die erste deutsch-französische Städtepartnerschaft wurde 1950 zwischen Ludwigsburg und Montbéliard unterzeichnet. In der ehemaligen DDR bestanden Städtepartnerschaften in Richtung Osten seit den sechziger Jahren, zum Beispiel Dresden-Leningrad, Leipzig-Kiew und Potsdam-Minsk.

Nach einer Statistik der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände pflegen die deutschen Städte, Kreise und Gemeinden inzwischen über 4.000 kommunale Verbindungen (Partnerschaften, Freundschaften, Kontakte) zu vergleichbaren Partnern im Ausland, und zwar in rund 80 Ländern. Unter diesen Ländern sind nach der Nomenklatur des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit über 20 Entwicklungsländer, insbesondere in Mittelamerika und Afrika.

"Alles trennt die Staaten, aber alles vereinigt die Gemeinden" - dieser Slogan aus der Blütezeit europäischer Gemeindeverschwisterung in den sechziger und siebziger Jahren hat unter neuen Vorzeichen heute an Aktualität gewonnen. Dritte-Welt-Partner und Dritte-Welt-Patenschaften haben Konjunktur. Schon frühzeitig in den sechziger Jahren wurden die ersten Städtepartnerschaften zwischen deutschen und Dritte-Welt-Kommunen geschlossen. Braunschweig-Bandung (Indonesien), Freiburg-Tananarive (Madagaskar), Gelsenkirchen-Kaolack (Senegal), Hannover-Blantyre (Malawi) und Würzburg-Mwanza (Tansania) waren einige dieser Freundschaften. Mitte der neunziger Jahre haben bereits rund hundert deutsche Städte und Gemeinden Partnerkommunen in der Dritten Welt gefunden.

Osnabrück: Beispiel für einen veränderten Sichtwechsel in der kommunalen Entwicklungszusammenarbeit

Die Stadt Osnabrück kann mit zwei interessanten Projekten aufwarten: Der Rat der Stadt hat ein "Konzept Kommunale Entwicklungszusammenarbeit" verabschiedet, das einen Handlungsrahmen vor allem für die Verwaltung setzt und in dem Entwicklungszusammenarbeit als Querschnittsaufgabe definiert wird. Gesellschaftliche Kräfte aus verschiedensten Bereichen arbeiten an der Erstellung einer Dritte-Welt-Bilanz und versuchen, eine Bestandsaufnahme der Beziehungen Osnabrücks zur Dritten Welt herzustellen.

Mit Osnabrücks Partnerstädten Haarlem in den Niederlanden und Angers in Frankreich wurde auch im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit Gemeinsames aufgebaut. Dazu schreibt der amtierende Oberbürgermeister und Oberstadtdirektor von Osnabrück: "Eine Stadt allein ist ... mit den drängenden Zukunftsaufgaben überfordert. Bestehende Netzwerke wie Städtepartnerschaften oder regionale Verbundsysteme sollten deshalb künftig verstärkt für die Zusammenarbeit an der Lösung weltweiter Probleme genutzt werden. Damit kann der Partnerschaftsgedanke, der nach dem 2. Weltkrieg vorrangig Aussöhnung der ehemaligen Kriegsgegner zum Ziel hatte, mit neuen politischen Inhalten erfüllt werden und eine neue Qualität in den Beziehungen zwischen den Städten entstehen. Durch ihre praktische Politik können gerade Gemeinden etwas bewegen, die Fragen des globalen Überlebens ins Blickfeld rücken."

Bei kommunalen Partnerschaften geht es nicht um eine neue Entwicklungsstrategie, sondern um eine Ergänzung zur staatlichen, nicht-staatlichen und kirchlichen Entwicklungspolitik. Es geht um basisnahes Zusammenwirken de-

zentraler Autoritäten, um Zusammenarbeit von Rathäusern und örtlichen Parlamenten, um Kontakte von Mensch zu Mensch. Städtepartnerschaften sind ein geeignetes Instrument, um unter Fachleuten ("Siedlungsplanern" und "Siedlungspolitikern") Informationen und Erkenntnisse über Probleme der Siedlungsentwicklung, deren Struktur und Ursachen sowie über Konzepte, Maßnahmen und Instrumente zur Problembewältigung auszutauschen.

Gerade die Erfordernisse einer "nachhaltigen Siedlungs- und Stadtentwicklung" richten sich in hohem Maße auch an die entwickelten Industrieländer wie Deutschland. Sie stehen in der Verpflichtung, Modelle eines ökologisch nachhaltigen und sozialverträglichen Stadtlebens zu entwickeln und auf diesem Weg voranzugehen. Selbst unter dem Vorbehalt anders gearteter politischer und soziokultureller Verhältnisse haben die Städte in der sogenannten Dritten Welt von einer überschaubaren Darstellung der praktischen Erfahrungen, wie sie von den Städten der Industriestaaten auf dem Weg zu einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung gewonnen werden, mit Sicherheit den größten Nutzen. Es ist deshalb eine wichtige Zukunftsaufgabe, diesen Erfahrungsaustausch zu organisieren und zu pflegen.

Die deutschen Städte sind bereit, in Umsetzung der AGENDA 21 der VN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung den interkommunalen Erfahrungsaustausch nicht nur national durch ihre kommunalen Spitzenverbände, insbesondere den Deutschen Städtetag, sondern auch international durch die internationalen Kommunalverbände (wie zum Beispiel den Rat der Gemeinden und Regionen Europas/RGRE sowie den Internationalen Gemeindeverband/IULA) zu fördern. Heute wissen die deutschen Städte: Wer Besitz an Erfahrungen und Erkenntnissen hat, muß sie auch anderen mitteilen und mit ihnen teilen. Der Erfolg globaler Umweltpolitik kann nur von der Völker- und Staatengemeinschaft errungen werden. Ohne die Mitwirkung der Städte ist dieser Erfolg aber nicht zu erringen.

Anhang 1: Datengrundlagen und Indikatoren

Die Darstellung der Siedlungsentwicklung in Deutschland stützt sich im wesentlichen auf Daten der amtlichen Statistik. Sie ist zum größten Teil Bundesstatistik und hat nach dem Bundesstatistikgesetz die Aufgabe, laufend Daten über Massenerscheinungen zu erheben, aufzubereiten und darzustellen. Dabei gilt das Legalitätsprinzip: Jede Bundesstatistik braucht grundsätzlich eine Rechtsgrundlage. Ob eine Bundesstatistik notwendig ist, entscheiden somit die gesetzgebenden Körperschaften. Mit den Ergebnissen der amtlichen Statistik werden gesellschaftliche, ökologische und wirtschaftliche Zusammenhänge für Bund, Länder und Gemeinden, aber auch für Gesellschaft, Wissenschaft und Forschung bereitgestellt.

Bund, Länder und Gemeinden teilen sich die statistischen Aufgaben. Das Statistische Bundesamt ist als Zentralbehörde federführend für die inhaltliche und methodischtechnische Vorbereitung der einzelnen Statistiken sowie die Zusammenstellung und Darstellung der Bundesergebnisse. Die statistischen Ämter der Länder haben als organisatorisch selbständige Landesbehörden die Aufgabe, die statistischen Erhebungen zu machen und die Ergebnisse bis zum Landesergebnis aufzubereiten. Schließlich haben die meisten größeren Städte noch eigene statistische Ämter. Sie wirken einerseits an Bundes- und Landesstatistiken mit, führen andererseits aber auch eigene statistische Erhebungen für die kommunale Selbstverwaltung durch.

Die Kommunalstatistik ist in Deutschland jedoch grundsätzlich von unten aufgebaut. Dies hat zur Folge, daß in Bereichen, die nicht durch die amtliche Statistik quasi standardisiert sind, von Stadt zu Stadt zum Teil erhebliche Differenzen im Umfang und im Inhalt der Statistiken liegen. Das erschwert den Vergleich kommunaler Statistiken und Daten. Die Kommunen bemühen sich aber, die Kommunalstatistik zu vereinheitlichen. Die Datengrundlagen werden abgestimmt und Auswertungsprogramme gemeinsam entwickelt. Dazu wurde eigens der KOSIS-Verbund (Kommunales Statistisches Informationssystem) gegründet.

Inhalte der amtlichen Statistik

Die meisten Bundesstatistiken werden als sogenannte Totalstatistiken geführt. Sie erfassen alle Einheiten der zu untersuchenden Grundgesamtheit vollständig. Bundesstatistiken decken u.a. folgende Bereiche ab:

- Bevölkerung und Erwerbstätigkeit
- Unternehmen und Arbeitsstätten
- Produzierendes Gewerbe
- Bautätigkeit und Wohnungen
- Verkehr
- Bildung und Kultur
- Gesundheitswesen
- Sozialleistungen
- Finanzen und Steuern
- Umweltschutz

Ablauf einer Bundesstatistik

Bundesministerien
Auftrag für eine Bundesstatistik
Entwurf der Rechtsgrundlage
Beratung und Beschluß der Rechtsgrundlage
Bundesregierung
Bundesrat
Bundestag
Statist. Bundesamt
Vorbereitung methodisch/technisch
Plan für Erhebung und Aufbereitung
Zusammenstellung der Landesergebnisse zu Bundesergebnissen
Veröffentlichung
Statistischer Beirat
Beratung der stat. Programme
Stat. Ämter der Länder
Erhebung und Aufbereitung
Zusammenstellung der Landesergebnisse
Befragte

Neben den laufenden Totalstatistiken werden periodisch Zählungen gemacht. Eine der wichtigsten ist die Volks- und Berufszählung in ungefähr zehnjährigem Abstand. Als totale Bestandsaufnahme der Bevölkerung ermittelt sie demographische sowie erwerbs- und bildungsstatistische Strukturdaten in tiefer fachlicher und regionaler Gliederung. Arbeitsstättenzählungen ermitteln Strukturdaten über Unternehmen, Arbeitsstätten und Beschäftigte. Die Gebäude- und Wohnungszählung erhebt gebäude- und wohnungsstatistische Grunddaten unter anderem über Art und Baujahr der Gebäude, Beheizung sowie für die Wohnungen die Größe, Ausstattung und Mietpreise.

Stichprobenerhebungen ergänzen die Totalerhebungen und Zählungen. Die wohl wichtigste ist der sogenannte Mikrozensus, eine repräsentative Statistik über die Bevölkerung und den Arbeitsmarkt - sozusagen ein verkleinertes Abbild der Volks- und Berufszählung. Der Mikrozensus wird mit einem Prozent der Bevölkerung jährlich gemacht und enthält neben den bevölkerungsstatistischen Angaben auch Daten über Haushalte, Erwerbspersonen, Ausländer, Ausbildungsstand, Wohnsituation, Mietbelastung und Pendler.

Um das Informationspotential der amtlichen Statistik besser nutzen zu können, wurde auf Empfehlung der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) von den Statistischen Landesämtern zusammen mit den Konsumenten ein verbindliches regionalstatistisches Mindestprogramm ausgearbeitet. Es enthält Ergebnisse bundesweit flächendeckend auf Gemeinde- und Kreisebene aus allen Bereichen der

amtlichen Statistik. Der Nutzer kann die Daten jeweils von dem für ihn zuständigen Landesamt beziehen. Behördliche Nutzer werden vom Statistischen Bundesamt beliefert. Nach der Vereinigung der beiden deutschen Staaten und dem Aufbau föderaler statistischer Strukturen in den neuen Ländern wurden auch die statistischen Ämter der neuen Länder in das Mindestprogramm einbezogen.

Räumliche Informationssysteme

In jüngerer Zeit setzen sich in Deutschland zunehmend Informationssysteme durch, die dem Nutzer den Zugang zu Daten erleichtern. So bietet das Statistische Bundesamt ein Statistisches Informationssystem - STATIS-BUND - an, das einem größeren Benutzerkreis den Online-Zugriff auf zahlreiche Daten der amtlichen Statistik erlaubt. Zusätzlich sind auch noch Daten aus anderen Stellen wie der Bundesanstalt für Arbeit, der Deutschen Bundesbank und so weiter abgespeichert. Die Daten sind fachlich umfassend dokumentiert; sie sind sehr aktuell verfügbar, allerdings nur bis auf die Ebene der Bundesländer.

Seit 1993 wird das regionalstatistische Mindestprogramm der MKRO auch in Form einer Datenbank (Statistik Regional) einheitlich für alle Länder auf Datenträger angeboten. Kleinste regionale Bezugsebene sind die Kreise und die kreisfreien Städte. Der Zugriff auf die Daten erfolgt über ein Retrievalprogramm, das neben der Datenrecherche auch den Export der Daten in gängige Statistiksoftware erlaubt. Die Datenbank wird jährlich aktualisiert.

Neben den Informationssystemen der amtlichen Statistik betreiben eine Reihe von Bundes- und Landesbehörden eigene räumliche Informationssysteme. Das für eine informative Unterstützung der Siedlungspolitik des Bundes wichtigste Informationssystem ist die **"Laufende Raumbeobachtung"**. Es wird bei der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung geführt. Dabei handelt es sich um ein edv-gestütztes Informationssystem, das mit Hilfe von Indikatoren die Siedlungsentwicklung umfassend abbildet.

Die Laufende Raumbeobachtung besteht im wesentlichen aus drei Teilkomponenten:

- Raumbeobachtung Deutschland
- Laufende BfLR-Umfrage
- Innerstädtische Raumbeobachtung

Das Kernstück der "Laufenden Raumbeobachtung" bildet die **Raumbeobachtung Deutschland.** Regionalstatistische Daten, das heißt Daten der amtlichen Statistik für Kreise und Gemeinden, sind die wichtigste Grundlage der Raumbeobachtung. Denn für die Raumbeobachtung ist kennzeichnend, daß regionalstatistische Daten laufend mit Fragen, die sich aus den Problemen und Aufgaben der praktischen Siedlungspolitik ergeben, konfrontiert werden. Mit Hilfe von Indikatoren wird versucht, die Raumentwicklung und den Stand räumlicher Disparitäten möglichst umfassend und bundesweit flächendeckend abzubilden. Neben den bundesweit vergleichbaren und verfügbaren Daten der amtlichen Regionalstatistik werden vor allem in den Bereichen Arbeitsmarkt, Infrastruktur, Flächennutzung und Umwelt auch solche anderer Behörden, Ämter und Organisationen genutzt.

Mit der **BfLR-Umfrage** werden konkrete alltägliche Lebensbedingungen einzelner Individuen und Gruppen innerhalb der vorgegebenen siedlungsstrukturellen Kontexte ebenso erfaßt wie die im Alltag erfahrenen Defizite und deren subjektive Relevanz, daraus abgeleitete Verhaltenskonsequenzen sowie generelle Wertmaßstäbe, Handlungsorientierungen, Bedürfnisse und Prioritäten, mit denen man den jeweiligen objektiven Lebensbedingungen begegnet. Die Umfrage wird als Repräsentativerhebung (rund 2.000 Befragte) seit 1985 von der BfLR in Form einer Beteiligung an der Mehr-Themen-Umfrage der Sozialwissenschaften betrieben und richtet sich gezielt auf unmittelbar raumbezogene Phänomene und Trends, die für räumliche Entwicklungen relevant sind.

Die **"Innerstädtische Raumbeobachtung"** stellt vor allem auf den Entwicklungsstand und die Entwicklungsrichtung von Städten und Stadtregionen ab. Grundlage sind kommunalstatistische Daten auf der Basis von vergleichbar abgegrenzten Stadtteilen, die die Städte nach einem abgestimmten Merkmalskatalog in eine Kooperationsgemeinschaft einbringen. Dazu gehört ebenfalls eine Abstimmung stadtregionaler und stadtstruktureller Gebietstypen, mit denen wesentliche Entwicklungstrends innerhalb von Städten und ihrem Umland dargestellt werden können.

Die Laufende Raumbeobachtung der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung wird vor allem als Instrument der wissenschaftlichen Politikberatung genutzt. Sie unterstützt die Erstellung von periodischen Berichten, so zum Beispiel die Raumordnungsberichte der Bundesregierung oder auch diesen Nationalbericht zur Siedlungsentwicklung und Siedlungspolitik in Deutschland für die Weltkonferenz Habitat II. Ergebnisse aus der Laufenden Raumbeobachtung werden regelmäßig in tiefer regionaler und sachlicher Gliederung veröffentlicht (unter anderem in der BfLR-Reihe "Materialien zur Raumentwicklung" unter dem Titel "Laufende Raumbeobachtung. Aktuelle Daten zur Entwicklung der Städte, Kreise und Gemeinden"). Sie stehen interessierten Nutzern auch auf Datenträgern zur Verfügung.

Die Informationssysteme auf Bundes- oder Länderebene werden durch kommunalstatistische Informationssysteme ergänzt. Der Deutsche Städtetag gibt das jährlich erscheinende "Statistische Jahrbuch Deutscher Gemeinden" heraus, in dem Informationen zu den Bereichen Bevölkerung, Bildung und Kultur, Sport, Erholung, Freizeit, Wirtschaft, Bau- und Wohnungswesen, Verkehr sowie Finanzen und Steuern von Gemeinden ab 20.000 Einwohner präsentiert werden. Die Standardisierungsbemühungen des KOSIS-Verbundes haben dazu geführt, daß immer mehr Städte die Dateien nach vorgegebenen Standards aufbauen. Von den Städten betriebene flächendeckende Informationssysteme liegen Mitte der neunziger Jahre aber noch nicht vor.

Die nachfolgende Zusammenstellung von ausgewählten Schlüsselindikatoren des URBAN and HOUSING INDICATORS PROGRAMME für Deutschland, die alten und neuen Länder sowie ausgewählte Städte stützt sich weitgehend auf die beschriebenen Informationssysteme.

Urban and Housing Indicators Programme

Das Urban and Housing Indicators Programme ist ein wesentlicher Bestandteil der Weltkonferenz Habitat II und dient der vergleichenden Beschreibung und Analyse der Siedlungsentwicklung. Es markiert den Einstieg in ein weltumspannendes "Berichtssystem", das es verantwortlichen Akteuren ermöglichen soll, die regionale Entwicklung zu diagnostizieren, sektorale Prozesse zu beobachten und Vergleichsindikatoren im internationalen Maßstab nutzen zu können, um die Einflüsse kommunaler Politikstrategien und Regulierungen beurteilen zu können. Ziel des Indicators Programme ist es, ein sensibles Instrumentarium zu entwickeln, das im politischen Entscheidungsprozeß eingesetzt werden kann. Entwickelt wurde das Indicators Programme vom United Nations Centre for Human Settlements und der World Bank.

Zur Vorbereitung der Habitat II-Konferenz soll aus jedem Land für mindestens eine Stadt das Set der Key-Indikatoren vorliegen. Aufgrund des ausdifferenzierten bundesrepublikanischen Städtesystems ist die Konzentration der Darstellung auf eine einzelne Stadt problematisch, so daß in enger Kooperation mit einer Auswahl von sechs Städten das Indicators Programme umgesetzt wurde (siehe Karte). Im folgenden Tabellenteil sind die Ergebnisse für die Schlüsselindikatoren des Indicators Programme zusammengestellt.

Vier westdeutsche und zwei ostdeutsche Städte sind in die Darstellung eingegangen. Köln und Duisburg sind Bestandteil der größten deutschen Agglomeration, der Rhein-Ruhr-Region. Köln ist eine Millionenstadt und durchläuft zur Zeit eine dynamische Entwicklung hin zur Medienstadt. Duisburgs Entwicklung ist sehr von den Strukturproblemen der Montan- und Stahlindustrie geprägt. Wiesbaden ist die Landeshauptstadt des Bundeslandes Hessen und liegt am westlichen Rand der Rhein-Main-Region, deren Entwicklung wesentlich von Frankfurt mitbestimmt wird. Freiburg liegt im Südwesten Deutschlands und ist ein traditionsreicher Universitätsstandort. Leipzig und Erfurt sind Städte aus den neuen Ländern, die nach der Wiedervereinigung eine sehr dynamische Entwicklung durchmachen. Leipzig versucht an die Tradition vor dem Zweiten Weltkrieg anzuschließen und ein modernes Dienstleistungszentrum zu werden (Messestandort, Bankplatz und so weiter). Erfurt ist als Landeshauptstadt Thüringens und zukünftiger Standort von Bundesbehörden wesentlich vom administrativen Bereich geprägt.

Die Städte sind im Tabellenteil nach ihrer Größe sortiert aufgeführt. Die besondere Situation nach der Wiedervereinigung berücksichtigend, sind - so weit wie möglich - zu Vergleichszwecken neben dem Bundeswert auch die Indikatoren für die alten und neuen Länder berechnet worden.

Das methodische Vorgehen orientiert sich exakt an dem Umfrageinstrumentarium des United Nations Centre for Human Settlements. Der Fragebogen ist von der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung übersetzt und an die sechs Städte verschickt worden. Die Städte haben unter Heranziehung verschiedenster statistischer Quellen den Fragebogen soweit wie möglich beantwortet. In Einzelfällen wurden von der BfLR Ergänzungen beziehungsweise Korrekturen vorgenommen, um die Angaben zu vervollständigen und die Vergleichbarkeit der Indikatoren zu gewährleisten.

Deutsche Städte mit Beteiligung am Indicators Programme

Bei der Bearbeitung und Auswertung der Fragebogen zeigten sich Probleme, die aus der globalen Zielrichtung des Indikatorenprogramms resultieren. Nicht alle Indikatoren sind für alle Länder gleich bedeutsam. So ist die Zahl von Naturkatastrophen zerstörten Gebäude in Deutschland verschwindend gering. Ähnliches gilt auch für die Zahl illegal erstellter Gebäude. Für beide Bereiche liegt daher kaum exaktes statistisches Material vor, so daß auf Schätzungen zurückgegriffen werden muß. Bei einzelnen Indikatoren wäre es bei zukünftigen Erhebungen wünschenswert, wenn genauere Definitionen vorgegeben würden, um die Vergleichbarkeit zu sichern.

Zusammenfassend läßt sich festhalten, daß die Indikatoren für den Binnenvergleich weniger geeignet beziehungsweise aussagekräftig sind, gleichwohl liefern sie im internationalen Vergleich wichtige Informationen.

Die Gliederung des Tabellenteils orientiert sich an der Systematik des Indicators Programme. Datenlücken wurden soweit wie möglich geschlossen, konnten jedoch nicht ganz vermieden werden. Räumlicher Bezug ist das jeweilige Stadtgebiet (Metropolitan area).

Background Data

Module 0: Background Data

Indikator	Bundesrepublik	alte Länder	neue Länder	Köln	Duisburg	Leipzig	Wiesbaden	Erfurt	Freiburg i. Br.
D1: Flächennutzung (in km²)									
Gesamtfläche	356.970	248.635	108.334	405	233	151	204	269	153
Wohnfläche	/	/	/	54	33	51	20	33	18
Gewerbe- und Industriefläche	/	/	/	34	31	5	8	2	5
Verkehrsfläche	16.327	12.740	3.587	63	35	20	22	18	15
Landwirtschaftsfläche	195.433	133.081	62.352	89	50	41	65	176	41
sonstige Nutzungen	/	/	/	165	84	34	89	39	74
Flächennutzung (in %)									
Wohnfläche	/	/	/	13,3	14,2	33,8	9,8	12,3	11,8
Gewerbe- und Industriefläche	/	/	/	8,4	13,3	3,3	3,9	0,7	3,3
Verkehrsfläche	4,6	5,1	3,3	15,6	15,0	13,2	10,8	6,7	9,8
Landwirtschaftsfläche	54,7	53,5	57,5	22,0	21,5	27,2	31,9	65,4	26,8
sonstige Nutzungen	/	/	/	40,7	36,1	22,5	43,6	14,5	48,3
D2: Bevölkerung nach Geschlecht (in 1000)									
männlich (abs.)	39.518	31.991	7.527	487	258	228	126	102	93
weiblich (abs.)	41.820	33.789	8.071	519	278	253	140	111	105
weiblich (%)	51,4	51,4	51,7	51,6	51,8	52,6	52,5	52,2	53,2
insgesamt	81.338	65.738	15.598	1.006	536	481	266	213	198
D3: Durchschnittliche jährliche Bevölkerungswachstumsrate	0,6	1,1	-1,25	0,19	-0,07	-1,53	-0.07	-1,56	0,48
D4: Haushalte mit weiblichem Haushaltsvorstand									
Haushalte	10.749	8.682	2.067	/	53,0	86,5	44,4	/	/
weibliche Singlehaushalte	7.557	6.296	1.260	21,5	20,9	/	33,5	/	/
Haushalte insgesamt	35.700	29.043	6.657	494,2	/	/	/	/	/
D5: Durchschnittliche Haushaltsgröße	2,25	2,24	2,36	2,0	2,2	2,0	2,1	2,3	1,8
D6: Jährliches Wachstum der Haushaltszahl (in %)	1,37	1,62	0,16	0,9	-0,1	-2,0	/	/	0,3
D7: Einkommensverteilung (keine Daten bzw. nicht vergleichbare Angaben)									
D8: "City product"/Bruttoinlandsprodukt (in DM pro Einwohner)	40.831	45.296	20.016	53.453	37.754	/	/	21.500	/
D9: Wohnstatus der Haushalte (in %)									
Eigentum	37,9	40,9	25,0	13,4	10,7	4	17,5	14,5	13,6
Miete	60,5	57,4	74,2	64,1	59,9	96	63,6	85,5	60,2
Sozialwohnung	/	/	/	21,0	27,9	/	16,9	/	12,8
Untermiete	1,5	1,7	0,8	1,4	1,5	/	2,0	/	13,4
die folgenden Kategorien entfallen									
mietfreies Wohnen									
illegal									
sonstiges									

/ = keine Angabe

Urban Indicators

Indikator	Bundes-republik	alte Länder	neue Länder	Köln	Duis-burg	Leipzig	Wies-baden	Erfurt	Freiburg i. Br.
Module 1: Socio-economic Development									
1: Anteil der Sozialhilfehaushalte (in %)	5,9	6,2	3,7	6,5	9,6	3,2	10,5	2,2	5,3
1.1: Anteil der Sozialhilfehaushalte mit weiblichem Haushaltsvorstand an allen Sozialhilfehaushalten	35,9	35,8	36,5	40,4	36,9	/	33,4	38,9	37,8
2: Beschäftigtenanteil im informellen Sektor (keine Angaben)									
3: Krankenhausbetten je Einwohner	140	152	122	127	97	112	118	111	75
4: Kindersterblichkeit	0,14	0,14	0,12	0,2	0,16	0,13	0,14	0,11	0,18
5: Klassengröße									
Primarstufe	22,2	22,4	21,7	22,6	22,3	22,1	21,9	22,1	20,6
Sekundarstufe	24,1	24,6	22,8	17,8	27	23,2	26	19,6	22,4
6: Angezeigte Verbrechen je Jahr auf 1000 Einwohner									
Mord (Tötungsdelikte)	0,05	/	/	0,06	0,04	0,02	0,02	0,02	0,05
Diebstahl	83,4	/	/	76,9	54,3	130,0	44,4	71,3	80,6
Module 2: Infrastructure									
7: Anschlußgrad der Haushalte an Ver- und Entsorgungsnetze (in %)									
Wasser	98	99	95	100	100	100	99,9	100	100
Kanalisation	90	94	75	99	99,6	95	99,5	95	99,4
Elektrizität	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Telefonanschlüsse je 100 Einw.	42,6	48,6	21,7	56,5	51,5	17,9	55,5	15,2	48,7
8:: Zugang zur Trinkwasserversorgung	100	100	100	100	100	100	100	100	100
9: Täglicher Wasserverbrauch pro Einwohner (in l)	144	145	139	140	168	86	135	141	196
10: mittlerer Wasserpreis pro 100 l (in DM)	0,23	0,23	0,22	0,245	0,23	0,30	0,55	0,39	0,27

/ = keine Angabe

Indikator	Bundesrepublik	alte Länder	neue Länder	Köln	Duisburg	Leipzig	Wiesbaden	Erfurt	Freiburg i. Br.
Module 3: Transportation									
11: Modal split im Berufsverkehr									
PKW	/	58,5	/	41	64	52	68	47	46
ÖPNV (Bahn/Straßenbahn/Bus)	/	14,8	/	17	21	33	23	32	26
Motorad	/	1,5	/	1	2	0	1	0	0
Fahrrad	/	6,1	/	11	7	8	1	4	28
zu Fuß	/	19,1	/	30	5	7	7	17	0
12: Durchschnittliche Wegezeit im Berufsverkehr (keine Angaben bzw. nicht vergleichbar)									
13: Ausgaben für Verkehrsinfrastruktur (in DM pro Einw.)	228,7	162,0	466,5	/	117	/	122	/	50
14: PKW-Dichte	482	502	410	445	471	396	401	393	418
Module 4: Environmental Management									
15: Anteil der behandelten Abwassermenge (in %)	78	83	55	>80	100	80	100	100	100
16: Abfallaufkommen pro Jahr und Einwohner									
Volumen					keine Angaben				
Masse (in t)	0,35	0,33	0,42	0,63	0,44	0,42	0,3	0,48	0,3
17: Abfallentsorgungsstruktur (in %)									
geregelte Deponierung	89,6	86,6	97,5	75	2	100	93	100	54
Verbrennung	6,1	8,3	0,2	0	35	0	0	0	0
'wilde' Deponierung	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Recycling	2,7	3,7	0,1	25	63	0	7	0	46
18: Regelmäßige Abfallsammlung									
Anschlußgard der Haushalte (in %)	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Anzahl der Sammlungen	1-4	1-4	1-4	4	4	2	4	2-8	2 o. 4
19: Zerstörte Wohnungen (in %)	0	0	0	0	0	0	0	0	0

/ = keine Angabe

Module 5: Local Government

Indikator	Bundesrepublik	alte Länder	neue Länder	Köln	Duisburg	Leipzig	Wiesbaden	Erfurt	Freiburg i. Br.
20: Haupteinnahmequellen									
20.1 Duchschnittliche Gemeindeeinnahmen pro Kopf (in DM)	4.028	3.927	4.427	5.499	4.044	4.829	6.973	3.450	4.709
20.2 Einnahmequellen (in %)									
Steuern	27,8	32,9	8,1	37,5	29,1	12,7	33,8	16	31,2
Gebühren	13,5	14,8	8,3	17,9	14,9	8,8	11,3	10	5,0
sonstige eigene Einnahmen	/	/	/	20	11	16,5	13,8	5	/
Zuweisungen	43,3	38,5	62,2	16	38,5	42,2	16,5	50	32,2
Kredite	9,2	8,6	11,7	6	6,5	8,8	4,9	6	4,8
sonstige Einnahmen	6,1	5,1	9,7	/	/	11,0	19,9	13	26,8
21: Durchschnittliche Gemeindeausgaben pro Kopf (in DM)	4.042	3.958	4.413	5.554	3.520	4.829	7.065	3.450	4.709
22: Anteil der Kreditrückzahlungen an den Gesamtausgaben (in %)	4,3	5,0	2,1	2	2,1	0,5	5,7	1	1,2
23: Gemeindepersonal auf 1000 Einwohner	25,0	21,0	41,6	23,1	18,2	29	21,5	22,5	22,6
24: Anteil der Personalausgaben an den laufenden Ausgaben (in %)	34	32	52	27,2	32,9	41,0	32,0	43,0	31,6
25: Externalisierungsgrad öffentlicher Dienste (keine Angaben bzw. nicht vergleichbar)									
26: Institutionelle Einbindung öffentlicher Ausgaben									
Wasserversorgung				P	E	E	K/E	E	P
Abwasser				K	E	E	K	E	E
Abfallentsorgung				K/P	E	K	K	E	E
Strom				P	E	E	K/E	E	P
Telefon				P	P	P	P	P	P
ÖPNV				B/E	P	E	K/E	E	P
Rettungswesen				K/P	K/P	K	E/P	P	P
Straßeninstandhaltung				K/B/L	K/B/L	P	K/B/L	P	K
Schulwesen				K/B/L	K/B/L	L	K/L	E	K/L
Gesundheitswesen				K	K/B/L/E	K	K/P	P	L/P
Freizeit- und Sporteinrichtungen				K/P	K	K/P	K/E/P	K/P	K/P
Erl.: K = Kommune, B = Bund, L = Land, E = Eigenbetriebe, P = Privatunternehmen									
27: Institutionelle Einbindung der Kommunen									
Eingriffsmöglichkeiten übergeordneter staatlicher Ebenen									
Absetzung der Gemeindereg.				/	ja	/	ja	ja	/
Amtsenthebung von Ratsmitgl.				/	alle	/	einige	einige	/
Autonomie der Gemeinderegierung: Die Gemeindereg. kann ohne Genehmigung höherer Instanzen									
kommunale Steuern festsetzen				alle	einige	einige	/	alle	einige
kommunale Geb. festsetzen				alle	einige	einige	einige	alle	alle
Kredite aufnehmen				ja	ja	ja	nein	nein	ja
Vertragspartner frei wählen				alle	alle	einige	alle	alle	einige
Der Gemeindereg. ist die Höhe von Finanzzuweisungen bei der Erstellung des Haushalts bekannt				/	einige	einige	einige	alle	einige
Schätzung des Umfangs (in %)				/	90	50	10	/	/

/ = keine Angabe

Housing Indicators

Module 6: Affordable and adequate Housing

Indikator	Bundesrepublik	alte Länder	neue Länder	Köln	Duisburg	Leipzig	Wiesbaden	Erfurt	Freiburg i. Br.
H1: Verhältnis von durchschnittlichem Marktpreis für Wohnungen und mittlerem Haushaltseinkommen									
Ratio	4,17	4,17	4,82	/	7,86	/	/	5,11	/
durchschnittlicher Marktpreis einer Wohnung	195.000	197.000	173.000	/	248.920	/	/	184.000	/
mittleres Haushaltsjahreseink.	46.800	47.256	95.916	/	31.680	/	/	36.000	/
H2: Verhältnis von durchschnittlicher Jahresmiete und mittlerem Haushaltseinkommen									
Ratio	0,15	0,17	0,11	/	0,256	/	/	0,135	/
durchschnittliche Jahresmiete	6.876	7.824	3.996	/	8.244	5000	/	4860	/
mittleres Haushaltsjahreseink.	46.800	47.256	35.916	/	31.680	/	/	36.000	/
H3: Wohnfläche pro Person (in m²)									
	36,2	37,8	29,5	34	32,1	33	37	29,1	34,7
H4: Dauerhafte Wohngebäudestrukturen (Prozentanteil der Wohngebäude mit mehr als 20jähriger Nutzungsdauer)									
	99,5	99,5	99,5	99,5	100	/	100	100	90
H5: Regulärer Wohnungsbestand (Prozentanteil der Wohnungen, die den geltenden gesetzlichen Bestimmungen entsprechen)									
	99,5	99,5	99,5	98,5	100	/	100	100	100
H6: Wertsteigerungsfaktor von Bauland									
Faktor	3,65	2,95	2,63	1,81	1,66	/	1,27	2,87	/
Quadratmeterpreis für unerschlossenes Land	26	44	19	183	196	/	560	47	/
für Bauland	95	130	50	332	327	/	712	135	731
H7: Infrastrukturausgaben pro Kopf und Jahr									
	5.677	/	/	/	/	/	/	/	/
H8: Hypotekenanteil an den Darlehen (Prozentanteil der Kredite für den Wohnungsbau an allen Krediten)									
	40,0	/	/	/	/	/	/	/	/
H9: Wohnungsneubau pro 1000 Einwohner									
	5,6	6,7	1,8	4,65	2,57	1,5	3,0	6,1	8,7
H10: Ausgaben im Wohnungsbau (Prozentanteil am Bruttoinlandsprodukt)									
	6,6	6,1	11,2	/	0,6	/	/	/	/

/ = keine Angabe

Anhang 2: Ausgewählte Informationsgrundlagen

Handbücher, Berichte und Zeitschriften

Daten zur Raumplanung. Zahlen - Richtwerte - Übersichten. Teil A. Allgemeine Grundlagen u. Gegebenheiten. Hrsg.: Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Hannover: Schroedel 1981.

Daten zur Raumplanung. Zahlen - Richtwerte - Übersichten. Teil B. Überfachliche raumbedeutsame Planung. Hrsg.: Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Hannover: Vincentz 1983.

Daten zur Raumplanung. Teil D; Gesamttitel. Hrsg.: Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Hannover: Vincentz 1987.

Daten zur Umwelt. 1992/93. Hrsg.: Umweltbundesamt, Berlin. Berlin: E. Schmidt 1994.

Datenreport 1994. Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland. Hrsg.: Statistisches Bundesamt, Wiesbaden. Bonn 1994. = Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung Bd. 325

Grundriß der Stadtplanung. Hrsg.: Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Hannover: Vincentz 1983.

Handwörterbuch der Raumordnung. Hrsg.: Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Hannover 1995.

Raumordnungspolitischer Orientierungsrahmen. Leitbilder für die räumliche Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland. Hrsg.: Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau. Bonn 1993.

Raumordnungspolitischer Handlungsrahmen. Beschluß der Ministerkonferenz für Raumordnung in Düsseldorf am 8. März 1995. Hrsg.: Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau. Bonn 1995.

Grundlagen einer Europäischen Raumentwicklungspolitik. Dt., Engl., Franz. Hrsg.: Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau. Bonn: Selbstverlag der BfLR 1995.

Baulandbericht 1993. Hrsg.: Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau. Bonn 1993.

Großsiedlungsbericht 1994. Unterrichtung durch die Bundesregierung. In: Verh.d.Dt.Bundestages. Drucks., Bonn (1994)12/8406.

Raumordnungsbericht 1991. Hrsg.: Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau. Bonn 1991.

Raumordnungsbericht 1993. Hrsg.: Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau. Bonn 1994.

Wohngeld- und Mietenbericht 1993. Unterrichtung durch die Bundesregierung. In: Verh.d.Dt.Bundestages. Drucks., Bonn (1994)12/7153

Archiv für Kommunalwissenschaften. Hrsg.: Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin. Stuttgart: Kohlhammer.

CENTRUM - Jahrbuch Architektur und Stadt. Hrsg. von Peter Neitzke und Carl Steckeweh. Sekretariat: Bund Deutscher Architekten BDA, Bonn, Vieweg Verlag, Braunschweig/Wiesbaden

Der Architekt. Hrsg.: Bund Deutscher Architekten BDA, Bonn, Verlag Ernst & Sohn, Berlin

Bundesbaublatt. Hrsg.: Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Bonn. Wiesbaden: Bauverlag.

Informationen zur Raumentwicklung. Hrsg.: Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung. Bonn: Selbstverlag der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung.

Der Landkreis: Zeitschrift für Kommunale Selbstverwaltung: Hrsg.: Deutscher Landkreistag, Bonn. Köln: Kohlhammer.

Raumforschung und Raumordnung. Hrsg.: Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung, Bonn; Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover. Köln: Heymanns.

Stadt und Gemeinde. Hrsg.: Deutscher Städte- und Gemeindebund, Düsseldorf. Göttingen: Schwarz & Co.

Stadtbauwelt. Vierteljahreshefte der Bauwelt. Gütersloh: Bertelsmann.

Der Städtetag. Zeitschrift für Kommunale Praxis und Wissenschaft. Hrsg.: Deutscher Städtetag, Köln. Stuttgart: Kohlhammer.

Standort. Zeitschrift für Angewandte Geographie. Hrsg.: Deutscher Verband für Angewandte Geographie, Bonn. Berlin: Springer.

Veröffentlichungen und Forschungsprojekte

Alisch, Monika; Dangschat, Jens S.: Die solidarische Stadt. Ursachen von Armut u. Strategien für einen sozialen Ausgleich. Darmstadt: Verl. f. wissenschaftliche Publ. 1993.

Ausgangspunkte und Handlungsrahmen für eine örtliche und regionale Familienpolitik. Stuttgart: Kohlhammer 1992.

Ausländer und Aussiedler - Anforderungen an die Bundesrepublik Deutschland. Themenheft. Red. K. Veith. In: Inform.z.Raumentwickl. Bonn (1994), H. 5/6, S. 303-426

Bauherrenpreis 1994. Dokumentation des Wettbewerbs der Aktion "Hohe Qualität - tragbare Kosten". Hrsg.: Arbeitsgruppe KOOPERATION GdW-BDA-DST. Christians & Reim Verlag, Eutin; Bonn/Köln 1994

Bauherrenpreis 1996. Dokumentation des Wettbewerbs der Aktion "Hohe Qualität - tragbare Kosten". Hrsg.: Arbeitsgruppe KOOPERATION GdW-BDA-DST. Architekturverlag Nord, Eutin; Bonn/Köln 1996

Baumheier, Ralph: Kommunale Umweltvorsorge. Berlin: Birkhäuser 1993. = Stadtforsch. aktuell. Bd. 43

Bericht über die menschliche Entwicklung 1994. Hrsg.: Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen. Bonn 1994.

Bielenberg, Walter; Krautzberger, Michael; Söfker, Wilhelm: Baugesetzbuch mit BauGB-Maßnahmengesetz, Baunutzungsverordnung, Wertermittlungsverordnung, Planzeichenverordnung, Raumordnungsgesetz, Raumordnungsverordnung, einschließlich der Sonderregelungen für die neuen Bundesländer. Textausg. mit Sachverzeichnis u. einer Einführung. 4.Aufl. München: Rehm 1993.

Bodenmanagement. Themenheft. Red.: H. Güttler; U. Krönert. In: Inform.z.Raumentwickl., Bonn (1994)H.1/2, S.1-144

Dauerhafte, umweltgerechte Raumentwicklung. Hrsg.: Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Hannover 1994. Mit einer umfangreichen Zusammenstellung weiterführender Literatur.

Dezentrale Konzentration. Themenheft. Red.: B. Adam, E. Irmen. In: Inform.z.Raumentwickl., Bonn (1994)H.7/8, S.427-540

Die Industriegesellschaft gestalten. Hrsg.: Enquete-Kommission "Schutz des Menschen und der Umwelt" des Deutschen Bundestages. Economica, Bonn 1994

Ekke-Ulf Ruhstrat, Volker Busch-Geertsema: Wohnungsnotfälle. Sicherung der Wohnungsversorgung für wirtschaftlich oder sozial benachteilige Haushalte, Bonn 1994, S. 6

Frauen planen die Stadt. Schriftenr."Forsch."d.Bundesminist.f.Raumordn.,Bauwes.u.Städtebau.H.493. Bonn 1993.

Frauen und räumliche Planung. Hrsg.: Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung. Bonn 1991. = Mater.z.Raumentwickl., H. 38.

Freiräume für die Stadt. Sozial u. ökologisch orientierter Umbau von Stadt u. Region. Band 1: Programme, Konzepte, Erfahrungen. Hrsg.: S. Bochnig, K. Selle. Wiesbaden: Bauverl. 1992.

Freiräume für die Stadt. Sozial u. ökologisch orientierter Umbau von Stadt u. Region. Band 2: Instrumente der Freiraumentwicklung. Hrsg.: S. Bochnig, K. Selle. Wiesbaden: Bauverl. 1993.

Fuhrich, Manfred: Aktuelle Forschungsfelder des Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus. Eine Übersicht. Hrsg.: Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung. Bonn 1994. =Mater.z.Raumentwickl. H.65

W. Hanesch u.a.: Armut in Deutschland. Reinbek: Rowohlt 1994. =rororo aktuell 13420

Henckel, Dietrich; Grabow, Busso; Hollbach, Beate; Usbeck, Hartmut; Niemann, Heinz: Entwicklungschancen deutscher Städte. Die Folgen der Vereinigung. Stuttgart: Kohlhammer 1993. =Schr.d.Dt.Inst.f.Urbanistik. Bd.86

Konzeptionelle Überlegungen zur räumlichen Entwicklung in Deutschland. Hrsg.: Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Hannover 1992.

Mobilität und Klima: Wege zu einer klimaverträglichen Verkehrspolitik. Hrsg.: Enquete-Kommission "Schutz der Erdatmosphäre" des Deutschen Bundestages. Bonn 1994.

Mobilität und Kommunikation in den Agglomerationen von heute und morgen. Ein Überblick. Hrsg.: Forschungsverbund Lebensraum Stadt, Berlin, u. Gottlieb Daimler-u.Karl Benz-Stift., Ladenburg. Berlin: Ernst 1994.

Ökologische Stadt der Zukunft. Zwischenbericht 1994 zum Modellprojekt der Landesregierung Nordrhein-Westfalen. Hrsg.: Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft des Landes Nordrhein-Westfalen; Ministerium für Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen. 1. Auflage 1994

Ökologisch nachhaltige Entwicklung von Verdichtungsräumen. Umweltqualitätsziele als Entscheidungsgrundlage für Stadtplanung, Regionalentwicklung u. Wohnungsbau. Bearb.: Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung e.V., Landesgruppe Nordrhein-Wesfalen, Bochum; Hrsg.: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen -ILS-, Dortmund. Duisburg: WAZ-Druck 1993. =ILS-Schriften. 76

Pfeiffer, Ulrich; Aring, Jürgen: Stadtentwicklung bei zunehmender Bodenknappheit. Vorschläge für ein besseres Steuerungssystem. Hrsg.: Wüstenrot Stiftung Deutscher Eigenheimverein e.V., Ludwigsburg. Stuttgart: Dt.Verl.-Anstalt 1993.

Rathaus und Klimaschutz. Hinweise für die kommunale Praxis (Lokale Agenda 21). Hrsg.: Deutscher Städte- und Gemeindebund und Kommunale Umwelt-AktioN U.A.N. Hannover 1995.

Raumstruktur und CO_2-Vermeidung. Inform.z.Raumentwickl., Bonn (1993),H.8.

Rettet unsere Städte jetzt! Das Manifest der Oberbürgermeister. Hrsg.: Georg Kronawitter. Düsseldorf: ECON 1994.

Revitalisierung der Innenstädte in den neuen Bundesländern. Themenheft. Red.: C. Rosenkranz. In: Inform.z.Raumentwickl., Bonn (1994)H.3, S.145-228

Schubert, Dirk: Stadtentwicklungsplanung zwischen Sozialverträglichkeit und Nachhaltigkeit. Neue Planungskulturen und Herausforderungen für kommunale Planung. In: Städte für Morgen. Hrsg.: Dirk Schubert. Kassel: Univ.Gesamthochsch. 1995, S. 13-34

Stadtökologie. Umweltverträgliches Wohnen und Arbeiten. Hrsg.: Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau. Bonn 1994.

Stadtperspektiven. Difu-Symposium 1993. Hrsg.: H. Mäding; Deutsches Institut für Urbanistik -Difu-, Berlin. Berlin 1994. = Difu-Beitr.z.Stadtforsch. 10

Städte für eine umweltgerechte Entwicklung. DST-Beiträge zur Stadtentwicklung und zum Umweltschutz. Reihe E. H.24. Köln 1995.

Umweltgerechtes Bauen und ökologisches Planen. Hrsg.: Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau. Bonn 1994.

Wege aus der Wohnungsnot. Hrsg.: Christian Ude. München: Piper 1990. = Serie Piper 1277

Wohnungsbestand, Wohnungsversorgung, Wohnkosten. Ergebnisse der BfLR-Forschung zur Entwicklung der Wohnbedingungen in Ost u. West. Themenheft. Red.: A. Schwandt. In: Inform.z.Raumentwickl., Bonn (1994)H.10/11, S. 657-813

Die Zukunft der Städte. Hrsg.: K. Ganser, J.-J. Hesse, C. Zöpel. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft 1991. =Forum Zukunft. Bd.6

Zukunft Stadt 2000. Abschlußbericht. Bearb.: Kommission Zukunft Stadt 2000; Hrsg.: Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau. Bonn 1993.

Zukunftsaufgabe Regionalplanung: Anforderungen - Analysen - Empfehlungen. Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 200. Akademie für Raumforschung und Landesplanung. - Hannover: ARL, 1995

Zukunftsfähiges Deutschland. Ein Beitrag zu einer global nachhaltigen Entwickung. Hrsg.: BUND und MISEREOR. Basel 1996

Ausgewählte Behörden, Institutionen und Institute

Behörden, Bund:

Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (BMBau)
Deichmanns Aue 31-37
53179 Bonn

Bundesministeirum für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
Postfach 12 06 29
53175 Bonn

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
Postfach 12 03 22
53045 Bonn

Behörden, Land:

Bayerisches Staatsministerium des Innern
- Oberste Baubehörde -
Franz-Josef-Strauß-Ring 4
80539 München

Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen
Rosenkavalierplatz 2
81925 München

Der Senator für Umweltschutz und Stadtentwicklung der Freien Hansestadt Bremen
Ansgaritorstr. 2
28195 Bremen

Freie Hansestadt Bremen
Der Senator für das Bauwesen
Ansgaritorstraße 2
28195 Bremen

Freie und Hansestadt Hamburg
Baubehörde
Stadthausbrücke 8
20355 Hamburg

Freie und Hansestadt Hamburg
-Stadtentwicklungsbehörde-
Alter Steinweg 4
20459 Hamburg

Hessisches Ministerium für Landesentwicklung, Wohnen, Landwirtschaft, Forsten und Naturschutz
Hölderlinstr. 1-3
65021 Wiesbaden

Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung
Friedrich-Ebert-Allee 12
65185 Wiesbaden

Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein
Düsternbrooker Weg 92
24105 Kiel

Ministerpräsidentin des Landes Schleswig-Holstein
-Staatskanzlei -
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

Ministerium der Finanzen des Landes Rheinland-Pfalz
Kaiser-Friedrich-Straße 1
55116 Mainz

Staatskanzlei des Landes Rheinland-Pfalz
Peter-Altmeier-Allee 1
55116 Mainz

Ministerium für Bauen und Wohnen des Landes Nordrhein-Westfalen
Elisabethstraße 5 - 11
40217 Düsseldorf

Ministerium für Stadtentwicklung, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen
Breite Straße 31
40213 Düsseldorf

Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft des Landes Nordrhein-Westfalen
Schwannstraße 3
40476 Düsseldorf

Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Umwelt des Landes Mecklenburg-Vorpommern
Schloßstraße 6-8
19053 Schwerin

Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Brandenburg
Dortustraße 30 - 34
14467 Potsdam

Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Raumordnung des Landes Brandenburg
Albert-Einstein-Str. 42-46
14473 Potsdam

Ministerium für Umwelt, Energie und Verkehr des Saarlandes
Hardenbergstraße 8
66119 Saarbrücken

Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Raumordnung des Landes Sachsen-Anhalt
Pfälzer Straße
39106 Magdeburg

Ministerium für Wohnungswesen, Städtebau und Verkehr des Landes Sachsen-Anhalt
Tessenowstraße 10
39114 Magdeburg

Niedersächsisches Innenministerium
Lavesallee 6
30169 Hannover

Niedersächsisches Sozialministerium
Hinrich-Wilhelm-Kopf-Platz 2
30159 Hannover

Sächsisches Staatsministerium des Innern
Archivstraße 1
01097 Dresden

Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landesentwicklung
Ostra-Allee 23
01067 Dresden

Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen
Württembergische Straße 6 - 10
10702 Berlin

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz
Lindenstr. 20-25
10958 Berlin

Thüringer Ministerium für Wirtschaft und Infrastruktur
Max-Reger-Straße 4 - 8
99096 Erfurt

Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg
Theodor-Heuss-Str. 4
70174 Stuttgart

Institutionen:

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)
Hohenzollernstr. 11
30161 Hannover

Bauamt der Evangelischen Kirche Deutschland
Ritterstraße 19
33602 Bielefeld

Bund Deutscher Architekten (BDA)
Ippendorfer Allee 14 b
53127 Bonn

Bund Deutscher Landschaftsarchitekten (BDLA)
Colmantstraße 32
53115 Bonn

Bundesarbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtspflege e.V.
Postfach 130 148
33544 Bielefeld

Bundesarchitektenkammer
Königswinterer Straße 709
53227 Bonn

Bundesverband Freier Wohnungsunternehmen e.V.
Poppelsdorfer Allee 82
53115 Bonn

Bundesvereinigung der Landesentwicklungsgesellschaften und Heimstätten e.V.
Meckenheimer Allee 128
53115 Bonn

Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V.
Im Rheingarten 7
53225 Bonn

Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung (DASL)
Kurfürstendamm 188-189
10707 Berlin

Deutscher Frauenrat
Simrockstraße 5
53113 Bonn

Deutscher Industrie- und Handelstag
Adenauerallee 148
53113 Bonn

Deutscher Landkreistag
Adenauerallee 136
53113 Bonn

Deutscher Mieterbund e.V.
Aachener Straße 313
50931 Köln

Deutscher Naturschutzbund (NABU) e.V.
Herbert-Rabin-Straße 26
53225 Bonn

Deutscher Städtetag
Lindenallee 13-17
50968 Köln

Deutscher Städte- und Gemeindebund
Kaiserswerther Straße 199-201
40474 Düsseldorf

Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V.
Ellerstraße 58
53119 Bonn

Deutsches Volksheimstättenwerk
Neefestraße 2 c
53115 Bonn

Forum Umwelt und Enwicklung
Projektstelle
Am Michaelshof 8-10
53177 Bonn

Gesamtverband der Wohnungswirtschaft
Bismarckstraße 7
50672 Köln

Hauptverband der Deutschen Bauindustrie
Am Hofgarten 9
53113 Bonn

HIC Women and Shelter Networf / FOPA Hamburg e.V.
Schulterblatt 84
20357 Hamburg

International Council of Local Environmental Initiatives (ICLEI)
Eschholzstraße 86
79115 Freiburg

Kommissariat der deutschen Bischöfe
Kaiser-Friedrich-Straße 9
53113 Bonn

Verband der Privaten Bausparkassen
Dottendorfer Straße 82
53129 Bonn

Vereinigung für Stadt-, Regional- und Landesplanung (SRL)
Weg am Kötterberg 3
44807 Bochum

Vorsitzender der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V.
Quellenhof 25
33617 Bielefeld

Zentralverband der Deutschen Haus-, Wohnungs- und Grundeigentümer e.V.
Cecilienallee 43
40474 Düsseldorf

Zentralverband des Deutschen Baugewerbes
Godesberger Allee 99
53175 Bonn

Institute:

Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (BfLR)
Am Michaelshof 8
53177 Bonn

Deutsches Institut für Urbanistik (Difu)
Straße des 17. Juni 112
10623 Berlin

Institut für Länderkunde
Schongauer Str. 9
04329 Leipzig

Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS)
Königswall 38-40
44137 Dortmund

Institut für Ökologische Raumentwicklung e.V. (IÖR)
Weberplatz 1
01217 Dresden

Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung e.V. (IRS)
Flakenstraße 28-31
15537 Erkner

Institut für Städtebau Berlin der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung
Stresemannstr. 90
10963 Berlin

Institut für Städtebau und Wohnungswesen München der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung
Steinheilstr. 1
80333 München

Institut für Stadtentwicklung und Wohnen des Landes Brandenburg
Michendorfer Chaussee 114
14473 Potsdam

Institut Wohnen und Umwelt (IWU)
Annastraße 15
64285 Darmstadt

Zentralinstitut für Raumplanung a.d. Universität Münster
Wilmergasse 12/13
48143 Münster

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 53113 Bonn
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon: 02 28/3 82 08 40, Telefax: 02 28/3 82 08 44
ISSN 0722-8333